

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Sanna-Maija Kormano

**VAIKEASTI VAMMAISEN HENKILÖN OIKEUS PALVELU-
ASUMISEEN**

Pro gradu-tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2016

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

KORMANO,SANNA-MAIJA: Vaikeasti vammaisen henkilön oikeus palveluasumiseen
Pro gradu –tutkielma, VIII + 85 s.

Julkisoikeus
Joulukuu 2016

Tässä oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa käsitellään vaikeavammaisen henkilön oikeutta palveluasumiseen. Tutkimustehtävänä on selvittää, milloin kunnan tulee järjestää palveluasuminen vaikeavammaiselle henkilölle sekä miten kunnan järjestämä palveluasuminen näyttäytyy vaikeavammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana. Erityisen tarkastelun kohteena ovat siis palveluasumisen saamis- ja myöntämiskriteerit, joita vammaispalvelulain ja -asetuksen ohella ohjaa muu sosiaalihuollon lainsäädäntö sekä useat perus- ja ihmisoikeusnormit. Viranomaisen harkintaa ohjaavat myös oikeusperiaatteet sekä kunnalliset soveltamisohjeet.

Vammaispalveluja järjestettäessä on huomiota kiinnitettävä useisiin eri perus- ja ihmisoikeuksiin riippuen aina siitä, millaisesta tilanteesta on kyse. Tutkielman kannalta keskeisiksi perus- ja ihmisoikeuksiksi nousevat yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Tämän työn kannalta keskeisimmiksi perusoikeussäännöksiksi voidaan nähdä PL 6 §, PL 19 § ja PL 22 § ja keskeisimmiksi kansainvälisiksi sopimuksiksi TSS-sopimus, KP-sopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus ja erityisesti sen 19 artikla, joka käsittelee elämistä itsenäisesti ja osallisuutta yhteisössä.

Palveluasumisen tarkoituksena on mahdollistaa vaikeavammaiselle asumisessa toteutetuin erityisjärjestelyin mahdollisimman itsenäinen suoriutuminen tavanomaisissa elämäntoiminnoissa ja toisaalta taas tukea jatkuvasti toisen henkilön avun tarpeessa olevaa vaikeavammaista tulemaan toimeen ilman laitoshoidoa. Annettavien tukitoimien on voitava edistää henkilön toimeentuloa itsenäisesti omassa asunnossaan. Palveluasuminen on vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus, joka on myönnettävä jokaiselle palvelun saamisen edellytykset täyttävälle henkilölle. Tutkielmassa käsiteltävien oikeustapausten kautta tullaan huomaamaan, että palvelun myöntämiskriteerit eivät kuitenkaan ole täysin selkeät, koska kunnissa palveluasumista on jätetty myöntämättä vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaisena sellaisille henkilöille, joille se korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön mukaan kuitenkin kuuluisi.

Nykyisen lainsäädännön puitteissa pystytään melko hyvin arvioimaan sitä, kuka on vammaispalvelulain tarkoittama vaikeavammaisen henkilö, joka on oikeutettu palveluasumiseen. Melko selkeästä sääntelystä huolimatta epäselviä tapauksia on edelleen ja nämä epäselvyydet voivat vaarantaa vammaisen henkilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen. Tutkielmasta ilmenee, että palveluasumisen merkitys vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana on huomattava.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	I
LÄHTEET	III
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus	6
1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto	8
1.4 Tutkimuksen rakenne	11
2 VAMMAISEN HENKILÖN OIKEUSASEMA.....	13
2.1 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista.....	13
2.2 Muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset	16
2.3 Keskeiset perusoikeudet	22
2.4 Muu kansallinen sääntely	27
3 PALVELUASUMISEN SISÄLTÖ JA SAAMISEDELITYKSET.....	34
3.1 Palveluasumisen sisältö ja tarkoitus.....	34
3.2 Palvelutarpeen selvittäminen ja palvelusuunnitelma	36
3.3 Palveluasuminen subjektiivisena oikeutena	42
3.4 Palveluasumisen saamisedellytykset.....	46
3.4.1 Vaikeavammaisuuden määrittelystä yleisesti	46
3.4.2 Iäkäs vai vaikeasti vammainen henkilö.....	49
3.4.3 Avuntarpeen turvaaminen avohuollon toimenpitein.....	52
3.4.4 Vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain suhde	55
3.5 Viranomaista sitovat oikeusperiaatteet	60
3.5.1 Harkintavallan rajoitusperiaatteet.....	60
3.5.2 Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet	64
3.6 Kunnallisten soveltamisohjeiden asema palveluasumisesta päätettäessä	70
4 PALVELUASUMINEN PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTTAJANA	74
4.1 Vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus.....	74
4.2 Alueellinen yhdenvertaisuus palveluasumisen järjestämisessä: maakuntaudistus, perusoikeuksien heikennyskielto sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta	76
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	81

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 2011. S. 29–30, 53.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki 2008.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 2011. S. 85.

Kotiaho, Paavo: Vaikeavammaisuuden määritelmä hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Raportti Vammaisten Ihmisoikeuskeskuksen ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen tutkimuksen materiaalin hankintavaiheessa. Helsinki 2011.

Kumpuvuori, Jukka – Högbäck, Marika: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Kuosma, Tapio: Vaikeavammaisen subjektiiviset oikeudet. Helsinki 2011.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Nieminen, Liisa: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeushyökseen sijoitettuna. Lakimies 6/2005. S. 911–913, 915–917.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. Helsinki 2010.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeusjuridiikka. Helsinki 2015.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 2011. S. 189, 227–228, 252.

Rautiainen Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013. s. 261–283.

Räty, Tapio: Vammaispalvelut: vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Vaasa 2010.

Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22§). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 2011. S. 809, 812.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 2011. S. 712, 726, 732, 746–747, 749–751.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki 2016.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 2011. S. 141.

SÄHKÖISET LÄHTEET

Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:18. Lainattu 14.9.2016.

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/111828/Julk%200618%20EN%20vammaisohjelma.pdf?sequence=1>

Hallituksen esitys (luonnos) eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Lainattu 14.10.2016.

<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3118184/HE+Yleisperustelut+31.8.2016.pdf/836325d8-6a5f-4446-94b7-166206335d14>

Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen. Kuntaliitto 2012. Lainattu 3.10.2016.

http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2771

Sote- ja maakuntauudistus. Lainattu 13.10.2016.

<http://alueuudistus.fi/etusivu>

Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010-2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:4. Lainattu 26.9.2016.

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/112497/URN%3aNBN%3afe201504225692.pdf?sequence=1>

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (ESP 1996). Ulkoasiainministeriö. Lainattu 3.10.2016.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66806>

Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:9. Lainattu 26.9.2016.

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/112510/URN%3aNBN%3afe201504227254.pdf?sequence=1>

Vammaislainsäädännön uudistus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Lainattu 1.10.2016.
<http://stm.fi/vammaislainsaadannon-uudistus>

Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21. Lainattu 11.10.2016.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125919/URN_ISBN_978-952-00-3582-2.pdf?sequence=1

Vammaisten asumisen ihmisoikeuskäsikirja. VIA- projekti. Lainattu 20.3.2016.
http://www.vike.fi/via/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=20

Vammaisten oikeudet. Suomen YK-liitto. Lainattu 20.3.2016.
<http://www.ykliitto.fi/yk70v/yk/ihmisoikeudet/vammaisten-oikeudet>

Vammaispalvelujen käsikirja. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Lainattu 3.10.2016.
<https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elamantuki/asuminen/palveluasuminen>

Vammaisten oikeuksien yleissopimuksen ratifiointi. Eduskunta. Lainattu 3.10.2016.
<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen-oikeus/LATI/Sivut/vammaisten-oikeuksien-yleissopimuksen-ratifiointi.aspx>

Yhdenvertaisuus otetaan huomioon kuntien tehtäviä vähennettäessä. Sosiaali- ja terveysministeriön artikkeli 17.2.2016. Lainattu 13.10.2016.
http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/yhdenvertaisuus-otetaan-huomioon-kuntien-tehtavia-vahennettaessa

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. Suomen YK-liitto 2015. Lainattu 26.9.2016.
http://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/vammaisten_oikeudet_2016_net.pdf

VALTIOPÄIVÄASIAKIRJAT

HE 219/1986 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.

HE 166/2008 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 108/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 284/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

StVM 32/2008 vp, Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

StVM 51/2014 vp, Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO:1996-A-54

KHO 14.1.1998/33

KHO 12.09.2001/2163

KHO:2003:12

KHO:2005:6

KHO 16.12.2005/3369

KHO:2007:79

KHO 23.3.2009 T 714

KHO:2013:6

KHO:2013:7

KHO:2016:28

KHO 19.9.2016/3907

EOAK 5061/2013

EIT Glor v. Sveitsi (30.4.2009)

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Vammaiset ovat maailman suurin ja syrjityin ihmisryhmä. Arviolta noin 15 % maailman ihmisistä ovat tavalla tai toisella vammaisia. Vammaisiin henkilöihin kohdistuu usein ennakkoluuloja sekä syrjintää, poissulkemista sekä jopa väkivaltaa. Heiltä saatetaan vammansa perusteella evätä oikeus koulutukseen, terveydenhuoltoon sekä yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Vammaisille henkilöille kuuluvat yhtäläiset ihmisoikeudet kuin muillekin ihmisille. Valtiolla on sekä oikeudellinen että moraalinen velvollisuus huolehtia ihmisoikeuksien toteutumisesta kaikkien väestöryhmien kohdalla.¹

Tutkielma käsittelee vaikeavammaisen kuntalaisen oikeutta palveluasumiseen. Vammaisuuden tarkastelu oikeudellisesta näkökulmasta on Suomessa ja maailmalakin melko uusi asia, sillä usein vammaisuutta on tarkasteltu lääketieteellisenä ongelmana, sosiaalipoliittisena kysymyksenä tai hyväntekeväisyyden kohteena, jolloin vammaisen henkilö ei ole ollut itse päätöksiä tekevänä subjektina vaan tarkastelun kohteena. Ajat ovat kuitenkin muuttuneet ja vammaisten henkilöiden näkeminen itsenäisinä subjekteina mahdollistaa heidän perusvapauksiensa turvaamisen kunniallisella tavalla.²

1970-luvulla suhtautuminen vammaisiin henkilöihin alkoi kansainvälisesti muuttua, kun ihmisoikeudet alkoivat ulottua myös vammaisiin henkilöihin ja tämä alkoi saada kansainvälistä hyväksyntää. YK:n rooli vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien kehittämisessä on ollut merkittävä ja 1970-luvulla YK:n yleiskokouksessa hyväksyttiin kaksi vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta merkittävää ihmisoikeusinstrumenttia; Kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva julistus (A/RES/2856/(XXVI)) vuonna 1971 sekä Vammaisten oikeuksien julistus (A/RES/3447/(XXX)) vuonna 1975. Kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan julistuksen lähtökohtana oli turvata kehitysvammaisille henkilöille samat oikeudet kuin muillekin ihmisille. Vammaisten oikeuksien julistuksessa tunnustettiin vammaisten henkilöiden oikeus samoihin kansalais- ja poliittisiin oi-

¹ Vammaisten oikeudet. Suomen YK-liitto.

<http://www.ykliitto.fi/yk70v/yk/ihmisoikeudet/vammaisten-oikeudet>

² STM 2003:10 s. 13.

keuksiin muiden ihmisten kanssa. Julistuksessa vahvistettiin vammaisten henkilöiden oikeuksia esimerkiksi koulutukseen, sosiaaliturvaan ja työllistymiseen.³

Tarve kehittää vammaisten henkilöiden täysimääräistä osallistumista sosiaaliseen elämään johti siihen, että YK:n yleiskokous julisti vuoden 1981 kansainväliseksi vammaisten vuodeksi todeten sen olevan omistettu vammaisten henkilöiden integroitumiselle ympäröivään yhteisöön. Vuoden teemana oli ”täysi osallistuminen ja tasa-arvo”. Yhtenä merkittävänä käännekohtana vammaisten henkilöiden aseman oikeudellisessa tarkastelussa voidaan pitää YK:n yleiskokouksen vuonna 1982 hyväksymää vammaisia koskevaa yleismaailmallista toimintaohjelmaa, jossa oli jo selvästi viitteitä oikeudelliseen malliin siirtymisestä. Vammaisten henkilöiden teemavuosi ja yleismaailmallisen toimintaohjelman hyväksyminen yhdessä avasivat uusia näkökulmia. Oli selvää, että vammaisten henkilöiden täysimääräisen osallistumisen esteet olisi purettava ja vammaisuus määriteltiin selvästi vammaisen henkilön ja ympäristön välisen suhteen avulla. YK:n yleiskokous julisti vuosikymmenen 1983-1992 vammaisten vuosikymmeneksi, jolloin vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämiseksi ryhdyttiin moniin toimiin. Vammaisten henkilöiden vuosikymmenen jälkeen hyväksyttiin vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat ohjeet. Yleisohjeet eivät sitoneet valtioita oikeudellisesti, mutta niiden tosiasiallinen moraalinen ja poliittinen vaikutus oli huomattava.⁴

Ajatus vammaisia henkilöitä koskevasta ihmisoikeussopimuksesta ei ollut uusi, vaan ensimmäisen kerran sellaista kehiteltiin jo vuonna 1987 asiantuntijatapaamisessa, jossa tarkasteltiin vammaisia henkilöitä koskevan maailmanlaajuisen toimintaohjelman implementointia. Sopimukselle ei silloin kuitenkaan saatu YK:n yleiskokouksen tukea.⁵ YK:n yleiskokous hyväksyi yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD, Vammaisyleissopimus) ja sen valinnaisen pöytäkirjan täysistunnossaan 13.12.2006. Sopimus avattiin allekirjoituksille maaliskuussa 2007 ja se tuli kansainvälisesti voimaan 3.5.2008.⁶ Suomi allekirjoitti yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan ensimmäisten joukossa jo maaliskuussa

³ STM 2003:10 s. 14.

⁴ STM 2003:10 s. 15.

⁵ STM 2003:10 s. 15.

⁶ YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. YK-liitto. s. 1. http://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/vammaisten_oikeudet_2016_net.pdf

2007, mutta ratifioi sen kansallisesti vasta 11.5.2016.⁷ Yleissopimus on siis juuri ratifioitu suomessa ja sen myötä vammaisten oikeudet ovat keskeisesti esillä yhteiskunnassa. Yleissopimuksen ratifioinnin ja vammaispolitiikan historian voidaan katsoa kertovan myös siitä, että vammaisten oikeudet ovat jatkuvan kehityksen alla ja siksi koko ajan ajankohtaisia.

Suomessa ensimmäinen merkittävä vammaisia henkilöitä koskeva oikeudellinen ympäristön muutos oli lain vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, myöhemmin vammaispalvelulaki) ja sitä täydentävän asetuksen (asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987) säätäminen vuonna 1987.⁸ Hallituksen esityksen laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (HE 219/1986 vp), joka johti nykyiseen vammaispalvelulakiin ja jonka myötä palveluasuminenkin määräytyi vaikeavammaiselle henkilölle subjektiiviseksi oikeudeksi, tarkoitus oli vahvistaa vammaisten henkilöiden asemaa ja toimintakykyä yhteiskunnassamme. Erityisesti vaikeavammaisuuteen nähtiin liittyvän sellaisia tarpeita, joita sosiaalihuoltolaki ei sellaisenaan pystynyt täyttämään. Ymmärrettiin, että vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuudet olivat enemmän riippuvaisia ympäristön rakenteista ja palveluiden saatavuudesta kuin muiden kunnan asukkaiden.⁹ Vaikeavammaisten itsenäisen suoriutumisen kannalta välttämättömäksi palveluksi, jolle säädettiin erityinen järjestämisvelvollisuus, katsottiin palveluasuminen. Palveluasumisella haluttiin turvata vaikeavammaisen itsenäinen asuminen laitoshoidon ulkopuolella¹⁰.

Kuitenkin, huolimatta siitä, että kyseinen hallituksen esitys on vuodelta 1986 ja vammaispalvelulaki tuli voimaan jo vuonna 1987, eivät vammaiset ihmiset edelleenkaan ole yhdenvertaisessa asemassa yhteiskunnassa muiden kanssa. Laitoksissa ja muissakin asumisyksiköissä vammaisten henkilöiden asema on haavoittuva ja heidän perustavanlaatuisen oikeuksiensa toteutuminen täysimääräisenä ei

⁷ Vammaisten oikeuksien yleissopimuksen ratifiointi. Eduskunta.

https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/vammaisten-oikeuksien-yleissopimuksen-ratifiointi.aspx

⁸ STM 2003:10 s. 16.

⁹ HE 219/1986 vp s. 3.

¹⁰ HE 219/1986 vp s. 6.

ole itsestäänselvyys¹¹. Siksi on mielenkiintoista tutkia, millä perusteilla palveluasumista myönnetään.

Hallituksen esityksessä laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista lähtökohtana oli käsitys, jonka mukaan vammaisuus on yksilön rajoitusten ja ympäristön suhteesta aiheutuva tila. Tämä käsitys oli edistys vammaisajattelussa, sillä ennen lakiuudistusta Suomalainen vammaispolitiikka keskittyi vammaisen henkilön yksilöllisten rajoitusten poistamiseen eri keinoin¹². Tämä uusi käsitys vammaisuudesta onkin levinnyt yhteiskunnassamme ja aiheuttanut muutosta siinä, miten suhtaudumme vammaisiin henkilöihin. Vammaisuutta ei siis enää nähdä yksilöstä johtuvana ominaisuutena, kuten ennen, vaan ympäristön ja yksilön suhteesta aiheutuvana tilana. Uusi ajattelutapa on johtanut siihen, että vammaispoliittinen ajattelu on suomessakin muuttunut ja vaikuttanut tapaamme tulkita asioita, toimia ja asettaa tavoitteita¹³.

Myös hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 166/2008), joka johti vammaispalvelulain uudistamiseen, voidaan katsoa olevan tutkielman kannalta keskeinen, vaikka muutos ei suoranaisesti kohdistunutkaan palveluasumiseen. Esityksen suurimmat vaikutukset kohdistuivat henkilökohtaiseen apuun, joka määräytyi palveluasumisen tavoin vaikeavammaisen henkilön subjektiiviseksi oikeudeksi¹⁴. Tämän voidaan katsoa vaikuttavan myös palveluasumiseen, sillä palveluasumista on mahdollista järjestää muun muassa henkilökohtaisen avustajajärjestelmän avulla. Lisäksi vammaispalvelulakiin lisättiin säännökset vammaisen henkilön palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelmasta, joiden avulla palveluasumista ja muita vammaispalveluja suunnitellaan ja näiden palvelujen riittävyyttä pyritään tarkistamaan¹⁵.

¹¹ Vammaisten asumisen ihmisoikeuskäsikirja. VIA-projekti.

<http://www.vike.fi/via/>

¹² HE 219/1986 vp s. 3.

¹³ VAMPO 2010-2015 s. 17.

¹⁴ HE 166/2008 vp s. 1.

¹⁵ HE 166/2008 vp s. 1.

Nykyisin vammaispalvelujen ja tukitoimien saaminen perustuu melko tarkasti lainsäädännössä määriteltujen saamisedellytysten täyttymiseen. Kuitenkin käytännössä viranomaiskontrollin voimakas vaikutus on havaittavissa erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa. Vammainen henkilö sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaana joutuu tilanteisiin, joissa asiakkaan ja virkamiehen tiedollinen epätasapaino johtaa sinänsä pätevien oikeuspyyteiden mitätöintiin.¹⁶ Tämä on havaittavissa, kun tutkitaan esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännöstä voidaan huomata, että lainsäädäntö palveluasumisen myöntämisperusteita mietittäessä ei ole täysin selkeää, vaan jättää viranomaiselle tulkintavaraa liittyen nimenomaan siihen, milloin henkilö on laissa tarkoitettu vaikeavammainen, jolla on oikeus palveluasumiseen. Tutkielmassa myöhemmin läpikäytävän oikeuskäytännön kautta voidaan huomata, että tätä tulkintavaraa on käytetty tulkiten voimassaolevan oikeuden määritelmää vaikeavammaisuudesta suppeammin kuin lainsäädäntö edellyttää ja täten jätetty myöntämättä palveluasumista henkilölle, joka sen tarpeessa kuitenkin olisi.

Vammaisille kuuluvien palvelujen kehittäminen lainsäädännöllä on olennainen osa vammaisten henkilöiden aseman parantumista yhteiskunnassamme. Vaikeasti vammaiset ovat ryhmä, joiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ei ole itsessään selvää. Vammaisuuden aiheuttamien esteiden vuoksi ihmisarvoisen elämän toteutuminen ilman yhteiskunnan tukea ei aina ole mahdollista. Vammaisten henkilöiden tosiasiallisen osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisessa voidaan edelleen nähdä olevan puutteita, jotka johtuvat yhteiskunnan rakenteista ja asenteista, tiedon puutteesta ja paikallisista eroista vammaispolitiikan toteuttamisessa. Nämä puutteet estävät vammaisia henkilöitä käyttämästä täysimääräisesti yhteiskunnallisia oikeuksiaan, vapauksiaan ja velvollisuuksiaan.¹⁷ Palveluasuminen ja erityisesti sen subjektiivinen luonne on esimerkki palvelusta, joka turvaa vaikeasti vammaisen henkilön perusoikeuksien toteutumista, eli oikeutta yhdenvertaiseen elämään muiden yhteiskunnan jäsenten kanssa. Tästä syystä on mielenkiintoista tutkia, miten palveluasumista myönnetään ja miten se toteuttaa tehtävänsä vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana.

¹⁶ STM 2003:10 s. 17

¹⁷ VAMPO 2010-2015 s. 20-21.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen raja

Tämän tutkielman aihe on vaikeavammaisen kuntalaisen oikeus palveluasumiseen ja palveluasuminen vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana. Tutkimuskysymykseni jakautuu siis kahteen osaan; *Milloin kunnan tulee järjestää palveluasuminen vaikeavammaiselle jäsenelleen*, eli mitkä ovat palveluasumisen saamisedellytykset ja *miten kunnan järjestämä palveluasuminen näyttäytyy vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana?*

Tutkimuksen alakysymykset ovat seuraavat:

1. Mikä on palveluasumisen tarkoitus ja mitkä ovat sen saamisedellytykset?
 - Mikä on palveluasumisen ja sisältö tarkoitus?
 - Mitkä ovat palveluasumisen saamisedellytykset?
 - Mitkä tulkintaongelmat nousevat keskeisiksi palveluasumispäätöstä tehtäessä?
 - Mitkä asiat viranomaisen tulisi ottaa huomioon palveluasumisen myöntämistä harkittaessa?
2. Mitkä perus- ja ihmisoikeudet ovat keskeisiä palveluasumisessa?
 - Onko vammaisella henkilöllä oikeus päättää omasta asumisestaan?
 - Alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen vammaispalveluissa?
 - Mitä perusoikeusmyönteinen laintulkinta tarkoittaa palveluasumispäätöstä tehtäessä?
 - Miten uudistukset, joilla pyritään säästöihin vaikuttavat/saavat vaikuttaa vammaisille perusoikeuksina turvattuihin etuuksiin?

Tutkimuksen keskeisin tehtävä on selvittää palveluasumisen saamisedellytyksiä. Vaikka tutkimuskysymys onkin jaettu kahteen osaan, vastataan kysymyksiin tutkimuksen kuluessa osaltaan päällekkäin tutkimuksen luonteesta johtuen. Esimerkiksi kysymykseen siitä, mitä seikkoja viranomaisen tulisi huomioida palveluasumisen myöntämistä harkittaessa, on mahdotonta vastata ilman, että myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat nousisivat esille. Osaltaan siis myös luvussa kolme saamisedellytyksiä tutkittaessa esiin nousee keskeisiä seikkoja, joiden kautta palveluasuminen toteuttaa perus- ja ihmisoikeustehtäväänsä vaikeavammaisten kohdalla. Luvussa neljä palveluasumista vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien to-

teuttajana tarkastellaan pääasiassa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden sekä yhdenvertaisuuden kautta. Tästä syystä luku neljä on myös selvästi lukua kolme lyhyempi.

Tutkimuksessa tarkastellaan vaikeavammaisen oikeuksia kunnan järjestämään palveluasumiseen ja täten esimerkiksi lain kehitysvammaisten erityishuollosta (1977/519) piiriin kuuluvat tapaukset rajautuvat tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka vammaispalvelulakia ja kehitysvammalakia ollaankin yhdistämässä. Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuu myös palvelun hankintaprosessi sekä kilpailuttaminen ja palvelun järjestämistä tarkastellaan vain sen verran kuin tutkimuksen kannalta on välttämätöntä. Tutkimus keskittyy siis vammaisen henkilön oikeuteen kyseiseen palveluun ja tarkoitus on oikeussäännösten, lain esitöiden sekä oikeuskirjallisuuden avulla selvittää voimassaolevan oikeuden sisältöä ja tulkintaa koskien palveluasumisen myöntämiskriteerejä.

Tutkimuksessa käsitellään myös kunnallisten soveltamisohjeiden oikeudellista sitovuutta ja vaikutusta palveluasumispäätöksiin. Soveltamisohjeilla kunnat pyrkivät ohjaamaan yksittäisen viranhaltijan päätöksentekoa vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevassa päätöksenteossa. Soveltamisohjeilla on mahdollista turvata kuntalaisten muodollista yhdenvertaisuutta, sillä niillä pyritään varmistamaan se, että samankaltaisissa tapauksissa noudatetaan yhtenäistä ratkaisulinjaa. Kuntien sisällä saavutettavan yhdenvertaisuuden hintana voi kuitenkin olla eriarvoisuuden lisääntyminen kuntien välillä.¹⁸ Palveluasuminen on vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus, joka on myönnettävä jokaiselle palvelun saamisen edellytykset täyttävälle henkilölle. Tutkielmassa käsiteltävien oikeustapausten kautta tullaan huomaamaan, että palvelun myöntämiskriteerit eivät kuitenkaan ole täysin selkeät, koska kunnissa palveluasumista on jätetty myöntämättä vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaisena sellaisille henkilöille, joille se korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön mukaan kuitenkin kuuluisi.

Tarkoituksena on selvittää myös, miten palveluasuminen näyttäytyy vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana. Vammaispalveluja järjestettäessä on huomiota kiinnitettävä useisiin eri perus- ja ihmisoikeuksiin riippuen aina siitä,

¹⁸ Tuori – Kotkas 2016 s. 168–169.

millaisesta tilanteesta on kyse¹⁹. Tutkielman kannalta keskeisiksi perus- ja ihmis-oikeuksiksi nousevat yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Tämän työn kannalta keskeisimmiksi perusoikeussäännöksiksi voidaan nähdä perustuslain (731/1999) 6 §, 19 § ja 22 § ja keskeisimmiksi kansainvälisiksi sopimuksiksi TSS-sopimus (SopS 6/1976), KP-sopimus (SopS 7-8/1976), Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78-80/2002) sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus ja erityisesti sen 19 artikla, joka käsittelee elämistä itsenäisesti ja osallisuutta yhteisössä.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tutkimus on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus ja sijoittuu sosiaalioikeuden alaan. Oikeusdogmatiikalla voidaan katsoa olevan kaksi eri tehtävää.; se pyrkii selvittämään voimassa olevan oikeuden sisältöä kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa sekä toisaalta taas systematisoimaan tutkimuskohdetta eli jäsentämään voimassa olevaa oikeutta. Voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämällä lainopilla pyritään antamaan vastaus siihen, miten tietyssä tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Tämä lainopin tärkein tehtävä johtuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta ja lainoppi onkin keskeisiltä osiltaan juuri oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja niiden sisällön tulkitsemista. Systematisoinnin avulla lainoppi taas pyrkii luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Systematisointi auttaa hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäissuhteista, mutta se auttaa myös oikeusjärjestyksen sisältöön tutustujaa löytämään etsimänsä säännökset.²⁰

Tutkimuksen tarkoituksena on oikeusdogmaattisin metodein eli oikeussäännösten, lain esitöiden, oikeuskäytännön sekä oikeuskirjallisuuden avulla selvittää, mitä erityisesti palveluasumisesta ja sen myöntämiskriteereistä säädetään. Tarkoituksenani on myös systematisoida ja tätä kautta hahmottaa kokonaiskuvaa palveluasumiseen vaikuttavista perus- ja ihmisoikeusnormeista ja niiden keskinäissuh-

¹⁹ Rätty 2010 s. 18.

²⁰ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008 s. 20–21.

teista. Tutkielmassa, etenkin johtopäätöksissä, on kuitenkin havaittavissa jonkun verran myös oikeuspoliittisia- sekä sosiologisia kannanottoja.

Vaikeavammaisen oikeudesta palveluasumiseen löytyy melko vähän oikeustieteellistä kirjallisuutta, kuten vammaisuuden käsittelystä oikeudellisesta näkökulmasta yleensäkin. Vaikeavammaisuuden perusteella myönnettävistä palveluista, kuten henkilökohtaisesta avusta ja kuljetuspalveluista on kuitenkin tehty muutamia pro gradu- tutkielmia, joissa tematiikkaa on osaltaan samankaltaista kuin tässä tutkimuksessa. Keskeisiksi teoksiksi tämän tutkimuksen kannalta nousevatkin yleiset sosiaali- ja perusoikeudelliset teokset muutaman vammaispalveluja käsittelevän teoksen lisäksi.

Tapio Rätty on teoksessaan *Vammaispalvelut – Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö* (2010) käsitellyt kattavasti vammaispalveluja ja palveluasumista. Rätty on teoksessaan käsitellyt palveluasumisen tarkoitusta, sen järjestämistä, järjestämisevelvollisuuden rajausta sekä siihen liittyviä ja liittymättömiä palveluja. Teoksessa on käsitelty myös vaikeavammaisuuden määritelmää ja tulkintaa. Tutkimuksen kannalta hyödyllistä on myös teoksessa käsiteltävä palvelujen ja tukitoimien yksilöllinen järjestäminen palvelutarpeen ja palvelusuunnitelman avulla. Palveluasumista ja sen myöntämistä sekä järjestämistä tarkastellaan teoksessa useiden korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausten avulla. Keskiössä ovat vammaispalvelulain ja -asetuksen säännökset sekä niiden suhde mm. lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), jonka mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Teoksessa systematisoidaan siis juuri tämän tutkimuksen kannalta olennaisia asioita pääasiassa kansallisen lainsäädännön piirissä.

Vaikeavammaisen subjektiivisia oikeuksia on käsitellyt Tapio Kuosma teoksessaan *Vaikeavammaisen subjektiiviset oikeudet* (2011). Vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksista ovat kirjoittaneet myös mm. Kumpuvuori Jukka sekä Högbäck Marika sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa *Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa* (2003). Palveluasumisesta sekä vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksista löytyy kirjallisuuden lisäksi aineistoa myös internetistä mm. THL:n sivuilla ole-

vasta *Vammaispalvelujen käsikirjasta*, Valtakunnallisen vammaisneuvoston sivuilta, Vammaisten ihmisoikeuskeskuksen sivuilta, YK-liiton sivuilta sekä ihmisoikeuskeskuksen sivuilta.

Sosiaalisista oikeuksista ja kuntien asemasta näiden oikeuksien toteuttajana ovat kirjoittaneet Kaarlo Tuori ja Toomas Kotkas teoksessa *Sosiaalioikeus* (2016) sekä *Perusoikeudet* (2011). Tutkimuksen kannalta merkittävä teos on myös Pentti Arjärven *Johdatus sosiaalioikeuteen* (2011). Tutkimuksessa keskeisiksi perus- ja ihmisoikeuksiksi nousevat yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä, josta ovat kirjoittaneet myös Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin teoksessa *Perusoikeudet* (2011). Ojanen on kirjoittanut myös teoksen *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa* (2003). Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta, mikä nousee tutkielmassa myös keskeiseksi, kun puhutaan ryhmästä, jonka oikeuksien toteutuminen ei ole itsestään selvää, ovat kirjoittaneet Juha Lavapuro sekä Kaarlo Tuori myös *Perusoikeudet* (2011) teoksessa. Perusoikeuksiin EU:ssa on perehtynyt Liisa Nieminen. Nieminen on kirjoittanut myös tämän tutkimuksen kannalta relevantin artikkelin *Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna* (2005), jossa hän käsittelee vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksiin liittyviä ongelmia ihmisoikeuksien yleisten oppien valossa, koska hänen mukaansa ne tulevat parhaiten esiin siten. Vaikka Nieminen on kirjoittanut artikkelin ennen YK:n vammaisyleissopimuksen hyväksyntää ja kysymykset pyörivät sopimuksen hyväksymisen ympärillä, on artikkeli silti hyvä viitekehys vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksista.

Palveluasumista myönnettäessä viranomainen tekee hallintopäätöksen ja sosiaalihuollon päätöksentekoon sovelletaan hallintolakia (434/2003).²¹ Koska tutkimuksessa käsitellään myös sitä, mikä vaikuttaa viranomaisen harkintaan palveluasumispäätöstä tehtäessä, keskeisiksi nousevat harkintavallan rajoitusperiaatteet sekä yleinen hallinto-oikeudellinen kirjallisuus. Olli Mäenpää on teoksissaan *Hallintolaki ja hyvänhallinnon takeet* (2008) sekä *Hallinto-oikeus* (2013) käsitellyt hyvän hallinnon perusteita ja periaatteita sekä hyvän hallinnon keskeisiä oikeusperiaatteita, joista tutkielman kannalta oleellisimmiksi nousevat yhdenvertaisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.

²¹ Tuori – Kotkas 2016 s. 416.

Tutkimusaihe on hyvin vahvasti kytköksissä sosiaalipolitiikkaan ja vammaispalveluista sekä vaikeavammaisuudesta löytyykin paljon yhteiskuntatieteellisiä tutkimuksia sekä julkaisuja. Aiheen kannalta oleelliseksi nousee esimerkiksi Suomen vammaispoliittinen ohjelma vuosille 2010-2015, jonka tarkoituksena oli mm. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ratifiointi. Myös sosiaali- ja terveysministeriön vammaispolitiikka koskevat muistiot ja julkaisut toimivat työssä keskeisinä lähteinä. Muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:9, *Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta* sekä sosiaali- ja terveysministeriön raportti 2015:21, *Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti*, ovat keskeisiä tutkimuksessa hyödynnettäviä lähteitä. Käsitys vammaisuudesta on muuttunut paljon viimeisten vuosikymmenten aikana sekä kansallisesti että kansainvälisesti. YK:n vammaisyleissopimus on osaltaan vaikuttanut vammaisten ihmisoikeuksien tulkintaan, kun taas kansallisesti vammaispalvelulain muutos on vanhentanut tutkimuskirjallisuutta. Nämä seikat tulee ottaa huomioon vammaispalveluja tutkittaessa.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus sisältää neljä päälukua. Ensimmäinen luku taustoittaa tutkimuksen aiheita ja siinä asetetaan tutkimuskysymykset, rajataan tutkimus sekä eritellään käytettävät tutkimusmenetelmät.

Toisessa luvussa käydään läpi tutkimuksen kannalta merkittävää perus- ja ihmisoikeussäätelyä. Erityistä painoarvoa käsittelyssä annetaan YK:n yleissopimukselle vammaisten henkilöiden oikeuksista, jonka merkitys vammaisten henkilöiden asemaan on ollut merkittävä. YK:n historiaa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttajana on käsitelty jo tutkimuksen alussa taustoittavassa osiossa, joten toisessa luvussa keskitytään sopimuksien ja lakien tutkielman kannalta keskeiseen sisältöön. Luvun tarkoitus on myös asemoida vammaisen henkilö aiheen kannalta keskeiseen perus- ja ihmisoikeuskehikkoon.

Kolmas pääluku käsittelee palveluasumisen sisältöä ja saamisedellytyksiä. Luvussa käsitellään keskeisiä palveluasumisen myöntämiseen vaikuttavia tekijöitä, kuten

palveluasumisen subjektiivista luonnetta, vaikeavammaisuuden määritelmää, palvelutarpeen selvittämistä ja palvelusuunnitelmaa, viranomaista sitovia oikeusperiaatteita, tulkintaongelmia palveluasumista myönnettäessä sekä kunnallisten soveltamisohjeiden luonnetta palveluasumispäätöstä tehtäessä. Luvussa palveluasumisen saamisedellytyksiä sekä myöntämistä käsitellään myös oikeustapausten kautta.

Luvussa neljä palveluasumista tarkastellaan vammaisen henkilön perus- ja ihmis-oikeuksien toteuttajana. Luvussa tarkastellaan vammaisen henkilön oikeutta päättää omasta asumisestaan, perusoikeusmyönteistä laintulkintaa sekä alueellista yhdenvertaisuutta asumispalveluissa. Luvussa nostetaan esiin yhteiskunnassa suunnitteilla olevien muutosten vaikutuksia vammaispalveluiden järjestämiseen.

2 VAMMAISEN HENKILÖN OIKEUSASEMA

2.1 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

Vammaisten henkilöiden osalta tärkeä ihmisoikeussopimus on YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRDP, Vammaisyleissopimus), joka on 2000-luvun ensimmäinen kattava ihmisoikeussopimus. Yleissopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 13.12.2006. Kansainvälisesti se tuli voimaan 3.5.2008, kun 20 jäsenvaltiota oli saanut päätökseen kansalliset ratifiointitoimet. Suomi allekirjoitti pöytäkirjan jo maaliskuussa 2007, mutta ratifioi sen ja yleissopimuksen valinnaisen lisäpöytäkirjan vasta 11.5.2016. Ratifiointi edellytti muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön monilla hallinnon tasoilla.²² Suomessa tehdyn vammaispoliittisen ohjelman yhtenä tavoitteena olikin saattaa ratifiointiprosessi loppuun vuosina 2011-2015.²³ Vammaisyleissopimuksella ei perustettu uusia ihmisoikeuksia, vaan sen tarkoituksena on täydentää jo voimassaolevia YK:n ihmisoikeussopimuksia. Sopimuksella ”vahvistetaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kuuluminen myös vammaisille henkilöille ja taataan heille oikeus nauttia näistä vapauksista ja oikeuksista täysimääräisesti ilman syrjintää.”²⁴

Vammaisyleissopimus on ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansainvälinen asiakirja, joka koskee vammaisten henkilöiden oikeuksia. Vaikka aiemmin tehdyt ihmisoikeussopimukset takaavatkin lähtökohtaisesti samat oikeudet kaikille henkilöille ja vammaisyleissopimuksella vain vahvistetaan jo olemassa olevat muissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taatut oikeudet myös vammaisille henkilöille, on yleissopimus todella merkittävä väline vammaisten henkilöiden oikeuksien täysimääräisen toteutumisen kannalta. Vammaisten henkilöiden oikeudet eivät ole toteutuneet täysimääräisesti johtuen mm. yhteiskunnan rakenteellisista esteistä, asenteista ja tiedon puutteesta, jotka rajoittavat vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia itsenäiseen elämään, heidän itsemääräämisoikeuttaan ja osallisuuttaan yhteiskuntaan.²⁵

²² Vammaisten oikeuksien yleissopimuksen ratifiointi. Eduskunta.

https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/vammaisten-oikeuksien-yleissopimuksen-ratifiointi.aspx

²³ STM 2010:4 s. 143.

²⁴ YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. YK-liitto. s. 4. http://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/vammaisten_oikeudet_2016_net.pdf

²⁵ HE 284/2014 vp s. 3.

Vammaisyleissopimuksen mukaan sopimuspuolilla on velvollisuus taata kaikille vammaisille henkilöille yhdenvertaisesti ja täysimääräisesti heidän ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa toteutuminen sekä edistää ja suojella näiden oikeuksien ja vapauksien toteutumista. Yleissopimus sisältää sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevia määräyksiä.²⁶ Sopimus vahvistaa osaltaan TSS-oikeuksien asemaa ja merkitystä, jonka kautta ihmisoikeudellinen ajattelu laajenee koskemaan myös sellaisia alueita, joita on perinteisesti pidetty harkinnanvaraisina. Tällaista ”uutta näkökulmaa” edustaa mm. sopimuksen 19 artikla, joka käsittelee elämistä itsenäisesti ja osallisuutta yhteisössä. 19 artiklassa todetaan lisäksi vammaisilla olevan muihin nähden yhdenvertaiset mahdollisuudet valita itse asuinpaikkansa ja sen, missä ja kenen kanssa hän asuu.²⁷

Yleissopimuksen tärkein artikla palveluasumisen kannalta on juuri 19 artikla. Yhdenvertaisen ja itsenäisen asumisen lisäksi artiklassa määrätään myös vammaisille kotiin annettavista palveluista ja muista yhteiskunnan tukipalveluista, joita tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisössä. Myös artikla 21 liittyy palveluasumiseen vammaisen henkilön yksityisyyden kunnioittamisen kautta. Artiklan mukaan henkilön yksityisyyttä tulee kunnioittaa asuinpaikasta tai asuinjärjestelyistä riippumatta. Palveluasuminen toteuttaa myös yleissopimuksen artiklaa 28, jossa sopimusosapuolet sitoutuvat riittävän elintason ja sosiaaliturvan toteuttamiseen vammaisille henkilöille.

Yleissopimus koostuu 50 artiklasta. Artiklat 1-9 sisältävät määräykset sopimuksen tarkoituksesta, yleisistä periaatteista ja velvoitteista, tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta, vammaisista naisista ja lapsista, tietoisuuden lisäämisestä, esteettömyydestä ja saavutettavuudesta sekä lisäksi määritelmät, jotka ovat yleissopimuksen kannalta olennaisia. Artikloja 1-9 sovelletaan läpi leikaten koko yleissopimuksen osalta. Artikloissa 10-31 käsitellään yleissopimuksen edellyttämiä kansallisia toimenpiteitä, artiklassa 32 käsitellään kansainvälistä yhteistyötä ja artiklassa 33 kansallista valvontajärjestelmää. Artikloissa 34-39 käsitellään yleissopimuksen

²⁶ HE 284/2014 vp s. 3.

²⁷ YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. YK-liitto. s. 5. http://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/vammaisten_oikeudet_2016_net.pdf

kansainvälistä valvontajärjestelmää ja artikla 40 sisältää määräykset sopimuspuolten kokouksesta. Artikloihin 41-50 sisältyy loppumääräykset.²⁸

Vammaisyleissopimuksen valinnainen pöytäkirja mahdollistaa yksilövalitusten tekemisen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle, mikäli henkilö tai henkilöryhmä katsoo sopimuspuolen loukanneen heille yleissopimuksella tunnustettuja oikeuksia. Komitealla on myös mahdollisuus tutkia tietoja, joiden mukaan näyttäisi, että sopimuspuoli on vakavasti tai järjestelmällisesti loukannut yleissopimuksen mukaisia oikeuksia.²⁹ Sopimuksen valinnainen pöytäkirja vahvistaa yksilön oikeusturvaa, koska yksilövalitusten tekeminen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle on mahdollista. Komitea antaa valituksista kannanottoja ja suosituksia ja näiden tarkoituksena on parantaa valittajana olevien yksilöiden asemaa. Kannanotot ja suositukset sekä komitean suorittamat tutkintamenettelyn tulokset saattavat aikaansaada lainsäädännön ja käytänteiden muutoksia sekä näin välillisesti vaikuttaa myös muiden yksilöiden asemaan.³⁰

Yleissopimuksen johtavana periaatteena on syrjinnän kieltö, jolloin vammaisten henkilöiden syrjintä on kiellettyä, mutta sopimusosapuolilla on myös velvollisuuksia toimia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden täysimääräisen toteutumisen hyväksi³¹. Muita yleissopimuksen keskeisiä periaatteita ovat yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, vammaisten henkilöiden osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan sekä esteettömyys ja saavutettavuus. Yleissopimuksen lähtökohtana toimivat myös miesten ja naisten välinen tasa-arvo, erilaisuuden kunnioittaminen ja vammaisten henkilöiden hyväksyminen osana ihmisten moninaisuutta sekä vammaisten lasten oikeuksien kunnioittaminen.³²

Sopimuksen ratifiointi on tärkeä etappi. Vammaisten henkilöiden oikeudellisen aseman parantamisen lisäksi sopimuksen ratifioinnilla on myös periaatteellinen merkitys vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämisessä ja kunnioittamisessa, sillä ratifiointi lisää yleistä tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista, jonka

²⁸ HE 284/2014 vp s. 3.

²⁹ HE 284/2014 vp s. 3.

³⁰ HE 284/2014 vp s. 17.

³¹ HE 284/2014 vp s. 3.

³² HE 284/2014 vp s. 3.

taas voidaan ajatella edistävän heidän yhdenvertaisuuttaan yhteiskunnassa.³³ Lisäksi kansallisen ratifioinnin jälkeen yksilövalitusmekanismi saatiin myös suomalaisten vammaisten henkilöiden käyttöön.³⁴

Suomessa yleissopimuksen ratifioimiseksi oli tarkoitus tehdä vain kaikkein olennaisimmat muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Erityisesti ennen ratifiointiprosessin loppuun saattamista tuli varmistaa, että yleissopimuksen 14 artiklan velvoitteet vammaisen henkilön vapaudesta ja turvallisuudesta täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä. Yleissopimuksen ratifioimista voidaankin pitää enemmänkin alkuna uudistukselle, jonka jälkeen myös suomen tulee kerätä tietoa vammaisten henkilöiden tilanteesta ja raportoida siitä yleissopimusta valvovalle komitealle. Yleissopimuksen ratifiointi oli suuri askel muutoksen tiellä kohti uutta käsitystä vammaisuudesta ja vammaisten henkilöiden asemasta.³⁵ Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta korosti myös mietinnössään hallituksen esityksestä (HE 284/2014 vp) yleissopimuksen hyväksymisen tärkeyttä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Valiokunta piti tärkeänä kansallisen lainsäädännön muuttamista sopimuksen mukaiseksi ja sopimuksen hyväksymistä ilman varaumia.³⁶

Yleissopimuksella on siis suuri vaikutus myös suomalaiseen vammaispolitiikkaan ja vammaislainsäädännön kehittämiseen sekä tätä kautta vammaisten henkilöiden asemaan yhteiskunnassamme sekä vammaispalveluiden toteuttamiseen.

2.2 Muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Kuten mainittu, on YK siis vammaiskysymyksissä edelläkävijä ja suunnannäyttäjä. Vammaiskysymykset ovat kuuluneet YK:n toimialueeseen jo hyvin kauan ennen vammaisyleissopimusta. Maailmanlaajuisen ihmisoikeuksien perustan muodostavat Ihmisoikeuksien julistus (1948), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja (SopS 7-8/1976; jäljempänä KP-sopimus) sekä Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä

³³ HE 204/2014 vp s. 17.

³⁴ YK: yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. YK-liitto. s. 3. http://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/vammaisten_oikeudet_2016_net.pdf

³⁵ YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. YK-liitto. s. 2–3, 5. http://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/vammaisten_oikeudet_2016_net.pdf

³⁶ StVM 51/2014 vp s. 3.

oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976;jäljempänä TSS-sopimus). Erityisesti vammaisten oikeuksia koskevat kehitysvammaisten oikeuksien julistus (A/RES/2856/(XXVI)) vuodelta 1971 ja vammaisten oikeuksien julistus (A/RES/3447/(XXX)), joka hyväksyttiin vuonna 1975. Vammaisten teemavuosi 1981 ja vuosikymmen 1983-1992 vaikuttivat merkittävästi vammaisten kansalaisten asemaan ja vammaispolitiikan sisällön muuttumiseen.³⁷ Vuonna 1982 laadittiin myös vammaisia henkilöitä koskeva yleismaallinen toimintaohjelma (A/RES/37/52).³⁸

KP-sopimuksen tarkoituksena on turvata ihmisten vapaus ja osallistuminen, mutta sopimuksen on aiemmin nähty olevan heikko ihmisoikeusinstrumentti vammaisten oikeuksien turvaamisessa. Syynä heikkoon vaikuttavuuteen ollaan pidetty esimerkiksi sitä, että vammaisuuteen liittyvät asiat on aiemmin nähty yksinomaan sosiaalipoliittisena tai terveydenhuollollisena asiana. Toisena syynä ollaan pidetty myös sitä, että yksilövalitusmahdollisuutta ei ole käytetty riittävässä määrin hyväksi. KP-sopimus on kuitenkin erityisen tärkeä sopimus juuri vammaisten henkilöiden kannalta, sillä sopimuksen 26 artiklaan sisältyy laaja-alainen ja itsenäinen syrjintäkielto.³⁹ Liisa Nieminen on aiemmin katsonut, että KP-sopimuksen merkitys vammaisille henkilöille olisi koko ajan kasvamassa. Vaikka KP-sopimuksen 26 artiklan diskriminointikieltosäännös ei mainitse vammaisuutta erikseen yhtenä kiellettynä syrjintäperusteena, on laaja näkemys kuitenkin se, että vammaisuuden perusteella tapahtuva syrjintä luetaan ”muuksi asemaan perustuvaksi syrjinnäksi” ja siten kielletyksi.⁴⁰

YK:n ihmisoikeussopimuksista TSS-sopimuksen merkitys vammaisille henkilöille on myös erittäin merkittävä. Myöskään TSS-sopimuksessa ei erikseen mainita vammaisuutta, mutta useilla sopimusartikloilla on vammaisille kuitenkin suuri merkitys ja niiden toteutuminen käytännössä vaikuttaa vammaisten osallistumiseen yhteiskuntaan yhdenvertaisina toimijoina.⁴¹ TSS-sopimuksessa mainituista oikeuksista vammaisten ihmisten kannalta erityisen merkityksellisiä ovat oikeus työhön, oikeus sosiaaliturvaan, oikeus perheen ja lasten suojeluun, oikeus saada

³⁷ STM 2006:9 s. 25.

³⁸ HE 284/2014 vp s. 9.

³⁹ Kumpuvuori – Högbäck 2003 s. 25.

⁴⁰ Nieminen 2005 s. 911–912.

⁴¹ Nieminen 2005 s. 912.

itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaate-
tuksen ja sopivan asunnon, oikeus elinehtojen jatkuvaan parantamiseen, oikeus
terveyteen ja oikeus opetukseen.⁴²

Valtioiden täytyy TSS-sopimuksen 16 artiklan nojalla kiinnittää esittämissään ker-
tomuksissa erityistä huomiota huono-osaisten ryhmien, kuten vammaisten, oi-
keuksien toteutumiseen. Suuri merkitys TSS-sopimusten käytäntöön soveltamises-
sa on ollut vammaisten ihmisten kannalta YK:n TSS-komitean hyväksymillä yleisil-
lä kommentteilla niiden oikeudellisen sitovuuden puuttumisesta huolimatta.⁴³ Niis-
tä erityisesti yleiskommentti nro 5 (E/1995/22(SUPP)) koskee vammaisten henki-
löiden oikeuksia ja sen mukaan valtion tulee aktiivisin toimin pyrkiä poistamaan
rakenteellisia esteitä vammaisten henkilöiden tasaveroisen aseman saavutta-
miseksi siten, että vammaiset henkilöt voivat osallistua täysipainoisesti kaikkeen
yhteiskunnan toimintaan. Kommentissa todetaan myös oikeudellisten keinojen
olevan riittämättömiä tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja tunnustetaan syrjinnän
kiellon lisäksi tarve positiivisille erityistoimille. Ihmisoikeuskomitea ja TSS-
komitea ovat antaneet myös useita muita vammaisten henkilöiden oikeuksien to-
teutumista huomioivia yleiskommentteja.⁴⁴ TSS-sopimuksen läheinen yhteys mui-
hin ihmisoikeussopimukseen, kuten KP-sopimukseen on tunnistettu samaan aikaan,
kun on ymmärretty myös TSS-sopimuksen tulkintakäytännön kytkeytyminen lä-
heisesti vammaisen henkilöiden mahdollisuuksiin osallistua yhteiskunnan toimin-
taan mahdollisimman normaalisti.⁴⁵

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo ihmisoikeuskomitea ja TSS-sopimuksen
täytäntöönpanoa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komi-
tea. Sekä KP-sopimuksen että TSS-sopimuksen osalta on mahdollista tehdä yksilö-
valitus Suomea vastaan.⁴⁶

Myös vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevien
yleisohjeiden (Standard Rules for the Equalisation of Opportunities for Persons
with Disabilities, A/RES/48/96) hyväksyminen oli vammaisten henkilöiden oi-

⁴² Kumpuvuori – Högbäck 2003 s. 26.

⁴³ Nieminen 2005 s. 913.

⁴⁴ HE 284/2014 vp s. 9–10.

⁴⁵ Nieminen 2005 s. 913.

⁴⁶ HE 284/2014 vp s. 9–10.

keuksien kannalta merkittävää. Yleisohjeet hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1993. Vaikka yleisohjeet eivät sido valtiota oikeudellisesti, on niillä ollut tosiasiallista vaikutusta ihmisoikeuksien toteutumisessa vammaisten henkilöiden osalta. Vuonna 1994 YK:n pääsihteeri nimitti vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisraportoijan edistämään vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista ja erityisesti mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevien yleisohjeiden täytäntöönpanoa. Sitten erityisraportoijan mandaattia on laajennettu koskemaan myös yleissopimuksen tekemistä tunnetuksi sekä sen täytäntöönpanon edistämistä.⁴⁷

Euroopan neuvoston piirissä Suomi on hyväksynyt ja voimaansaattanut ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 18-19/1990; myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78-80/2002).⁴⁸ Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989 ja allekirjoitti Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuonna 1991. Euroopan sosiaalista peruskirjaa uudistettiin vuonna 1996.⁴⁹

Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia säännöksiä, mutta myös KP-sopimukseen sisältönsä puolesta rinnastettavalla Euroopan ihmisoikeussopimuksella on merkitystä vammaisille ihmisille.⁵⁰ Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla 14 turvaa sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien nauttimisen ilman minkäänlaista syrjintää. Vaikka vammaisuutta ei nimenomaisesti mainita 14 artiklan syrjintäperusteiden joukossa, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (jäljempänä EIT) lukenut sen artiklan mukaisesti ”muihin syrjintäperusteisiin”. Tosin EIT:n oikeuskäytäntö on tältä osin vähäistä.⁵¹ Merkityksellinen artikla vammaisten ihmisten kannalta on myös ihmisoikeus-

⁴⁷ HE 284/2014 vp s. 9.

⁴⁸ Kumpuvuori – Högbäck s. 25.

⁴⁹ Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. Ulkoasianministeriö.
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66806>

⁵⁰ Nieminen 2005 s. 915.

⁵¹ HE 284/2014 vp s. 11.

sopimuksen 8 artikla, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta”.⁵²

Euroopan sosiaalinen peruskirja taas sisältää nimenomaisen artiklan vammaisten henkilöiden oikeuksista. Peruskirjan 15 artikla turvaa vammaisille oikeuden itseenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen. Artiklassa asetetaan valtiolle myös aktiivisia velvoitteita huolehtia mm. vammaisten henkilöiden osallistumisesta yhteiskuntaelämään, koulutusmahdollisuuksista sekä edistää heidän työelämään osallistumistaan.⁵³ Myös useilla muilla uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräyksillä on merkitystä vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on myös antanut vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyen joitain ratkaisuja sosiaalisen peruskirjan määräysten soveltamisesta tehtyihin järjestökanteluihin.⁵⁴

Euroopan neuvosto hyväksyi vuonna 2006 vammaispoliittisen toimintaohjelman vuosille 2006-2015. Toimintaohjelman päätavoitteena oli saada aikaan vammaisten ihmisten täysi osallistuminen yhteiskunnassa ja luoda uudet kehykset eurooppalaiselle vammaispolitiikalle niin, että tavoitteet vammaisten henkilöiden ihmis-oikeuksista, syrjimättömyydestä ja yhtäläisistä mahdollisuuksista toteutuisivat.⁵⁵ Toimintaohjelma sisälsi 15 toimenpidettä esimerkiksi osallistumisesta poliittiseen, julkiseen- ja kulttuurielämään, tiedonsaannista ja viestinnästä, työllisyydestä, fyysisestä esteettömyydestä sekä kuljetuksista. Euroopan neuvosto on vammaispoliittisen toimintaohjelman lisäksi antanut myös useita vammaisia henkilöitä ja heidän asemaansa koskevia suosituksia, päätöslauselmia ja julistuksia.⁵⁶

EU:n perusoikeuskirjan artiklassa 21 on kielletty kaikki sellainen syrjintä, joka perustuu vammaisuuteen. Perusoikeuskirjan 26 artiklassa on myös erityinen säännös vammaisten henkilöiden oikeuksista, jossa todetaan Euroopan unionin tunnustavan vammaisten henkilöiden oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla

⁵² Nieminen 2005 s. 915.

Ks. Myös esim. EIT:n ratkaisu *Glor v. Sveitsi* (30.4.2009). Ratkaisussa EIT katsoi asiassa loukatun ihmisoikeussopimuksen artikloja 8 ja 14.

⁵³ Nieminen 2005 s. 916–917.

⁵⁴ HE 284/2014 vp s. 12.

⁵⁵ STM 2006:18 s. 3.

⁵⁶ HE 284/2015 vp s. 13.

edistetään vammaisten henkilöiden itsenäistä elämää, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumista sekä osallistumista yhteiskunnalliseen elämään. EU on tehnyt myös vammaisstrategian vuosille 2010-2020, jonka pyrkimyksenä on se, että vammaiset henkilöt voisivat käyttää oikeuksiaan täysipainoisesti EU:ssa. Strategialla lisätään tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista sekä työskennellään sellaisten esteiden poistamiseksi, jotka hankaloittavat vammaisten henkilöiden osallistumista. Lisäksi Euroopan unionin puitteissa on annettu useita vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia päätöslauselmia.⁵⁷

Sopimukset voidaan jakaa sisältönsä perusteella vapausoikeuspainotteisiin ja TSS-oikeuspainotteisiin sopimuksiin. Vapausoikeuspainotteisia sopimuksia ovat KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus ja TSS-oikeuspainotteisia sopimuksia taas TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Eroja sopimusryhmien välillä kuvataan usein niiden vaikutusten mukaan. Vapausoikeuspainotteiset sopimukset katsotaan usein vaikutuksiltaan negatiivisiksi ja TSS-oikeuspainotteiset sopimukset taas oikeusvaikutuksiltaan positiivisiksi. Tällainen sisällöllinen erottelu ei kuitenkaan täysin pidä paikkaansa. Vapausoikeus- ja TSS-oikeuspainotteisten sopimusten kansainvälisessä valvontamekanismissa, kirjoittamistavassa ja oikeusvaikutuksissa on kuitenkin eroja. Pitkään myös vain KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus sisälsivät yksilövalitusmahdollisuuden, mutta tilanne muuttui, kun TSS-sopimuksen valinnainen pöytäkirja tuli Suomessa voimaan 30.4.2014, jolloin yksilövalitusmahdollisuus tuli mahdolliseksi myös TSS-sopimuksen osalta. Euroopan sosiaalinen peruskirja ei kuitenkaan edelleenkään sisällä yksilövalitusmahdollisuutta, vaan sen valvonta perustuu järjestökanteluihin sekä valtioiden raportointivelvollisuuteen.⁵⁸ Suomi on ainoana maana tunnustanut Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaisen kansallisten kansalaisjärjestöjen oikeuden tehdä järjestökanteluja sitä vastaan.⁵⁹

Perustuslain perusoikeusnormistolla ja Suomea sitovilla ihmisoikeusvelvoitteilla on monia yhtäläisyyksiä toistensa kanssa. Ihmisoikeuksilla on lainsäädännön velvoittavuuden lisäksi merkitystä perusoikeusmyönteistä tulkintaa vastaavana tulkinnan ohjaajana yksilökohtaisessa päätöksenteossa. Kansainväliset ihmisoikeudet

⁵⁷ HE 284/2014 vp s. 14.

⁵⁸ Tuori – Kotkas 2016 s. 221–222.

⁵⁹ HE 284/2014 vp s. 12.

määrittävät sosiaalihuollon järjestämisen näkökulmasta erityisesti ihmisten kohtelua ja palvelujen vähimmäistasoa.⁶⁰

2.3 Keskeiset perusoikeudet

Perusoikeudet ovat yksilölle kuuluvia perustuslaissa säädettyjä oikeuksia. Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Koska perusoikeudet ovat yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia, perusoikeuksia eivät ole vain tietyn ryhmän erityiset oikeudet.⁶¹ Perusoikeuksille on ominaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne, joka johtuu niiden muodollisesta perustuslaintasoisuudesta. Niille ominaista on korotettu muodollinen lainvoima, jota todistaa se, että perusoikeuksista voidaan poiketa tai niitä voidaan muuttaa vain vaikeutetussa lainsäätämisyhteisyydessä. Täten perusoikeuksilla on hierarkisesti ylempi asema tavallisiin lakeihin nähden.⁶²

Perusoikeuksilla on merkitystä koko oikeusjärjestyksemme arvoperustana. Suomen perustuslain alussa on kirjattu kolme valtiosääntömme taustalla olevaa perustavanlaatuaista arvoa, joita ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Tämä ilmaisee Suomen tasavaltaisen valtiosäännön perusperiaatteet yleisellä tasolla. Tämä perustuslain säännös yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostaa perusoikeuksien keskeistä asemaa maamme valtiosäännössä.⁶³

Perusoikeudet on yksilöity tarkemmin perustuslain 2. lukuun. Tämän työn kannalta keskeisimmiksi perusoikeussäännöksiksi voidaan nähdä PL 6 §, PL 19 § ja PL 22 §. Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellosta. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa vammaisuuden tai muuhun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Suomessa on pitkälle kehittynyt sosiaaliturvajärjestelmä ja Suomi on sitoutunut ylläpitämään ja kehittämään sosiaalitur-

⁶⁰ STM 2015:21 s. 41.

⁶¹ Hallberg 2011 s. 29–30.

⁶² Ojanen 2015 s. 8.

⁶³ Hallberg 2011 s. 29.

vaa liittyessään mm. useisiin YK:n ja Euroopan neuvoston sopimuksiin⁶⁴. Perustuslain 19 §:ään on koottu säännökset perusoikeuksina turvatuista sosiaalisista oikeuksista⁶⁵. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. 19 §:n 2 momentin mukaan perusoikeutena edellytetään myös pitemmälle menevän perustoimeentuloturvan takaamista työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asunnon omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevilla säännöksillä on keskeinen asema perusoikeusjärjestelmässä. Ne on tunnustettu lähes kaikissa eurooppalaisissa perustuslaeissa ja myös kansainvälisessä ihmisoikeussäätelyssä korostuvat yhdenvertaisuus ja syrjinnänkielto. Yhdenvertaisuutta tarkastellaan sekä muodollisen että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kautta. Muodollinen yhdenvertaisuus on oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanaisten tapausten kohtelemista samalla tavoin. Samassa asemassa olevia henkilöitä tulee siis kohdella samalla tavoin. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus taas huomioi yhteiskunnan eriarvoisuuden ja pyrkii edistämään eriarvoisuuden poistamista, joka johtuu lainsäädännöstä, julkisen vallan toimista tai yksityisistä toimijoista. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi julkisella vallalla on positiivisia toimimisvelvoitteita. Muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista vain hyväksyttävän tarkoituksperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.⁶⁶

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon ei siis katsota edellyttävän ihmisten samankaltaista kohtelua kaikissa tapauksissa, vaan periaatteen ytimen muodostaa se, että samanlaisessa tilanteessa ihmistä on kohdeltava samalla tavalla. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ilmaisee siis vaatimuksen

⁶⁴ Hallberg 2011 s. 53.

⁶⁵ Tuori 2011 s. 712.

⁶⁶ Ojanen – Scheinin 2011 s. 227–228.

oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, mutta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta.⁶⁷ Tämä tosiasiallinen tasa-arvo koskee tapauksia, joissa ihmisten tosiasiallisen samanarvoisuus toteutuu niin heikosti, että se edellyttää tukitoimenpiteitä heikommassa asemassa olevien yksilöiden tai ryhmien olosuhteiden parantamiseksi. Näin on asia esimerkiksi vaikeavammaisten kohdalla. Tällaista positiivista erityiskohtelua ei kuitenkaan pidetä yhdenvertaisuusperiaatteiden loukkauksena.⁶⁸

Perustuslain syrjintäkielto kattaa myös välillisen syrjinnän. Suosinta ja jonkin ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on perustuslain säännöksen kieltämää, jos se merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää. Suosinnasta täytyy erottaa kuitenkin jo edellä mainittu positiivinen erityiskohtelu, jonka tarkoitus on parantaa tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita siten, että ne eivät muodostu toisia syrjiviksi. Perustuslain 6 § 4 momentti sallii positiivisen erityiskohtelun siten, että muita henkilöitä ei syrjitä. Joissain tilanteissa positiivisesta erityiskohtelusta tulee myös julkisen vallan velvollisuus perustuslain 6 § 4 momentin tai perustuslain 22 §:n nojalla.⁶⁹ Positiivisesta erityiskohtelusta säädetään myös yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon voidaan pitää poikkeuksena pääsäännöstä, jonka mukaan perustuslain TSS-oikeussäännökset eivät perusta välittömiä subjektiivisia oikeuksia. Perustuslain 19 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että kyseinen oikeus ei ole riippuvainen alemman tasoisista säännöksistä, vaan välttämättömän toimeentulon tai huolenpidon tarpeessa oleva voi perustaa vaatimuksensa suoraan kyseiseen perustuslain säännökseen.⁷⁰ Perustuslain 19 §:n 1 momentilla on yhtymäkohtia eräisiin ihmisoikeussopimusten mukaisiin oikeuksiin. TSS-oikeussopimuksessa on jokaisella oikeus saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää ravinnon, vaatetuksen ja asunnon (11 art.). Perustuslain 19 §:n 1 momentin tärkein liittymäkohta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin on kuitenkin Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 (1) artiklassa, jossa sopimuskohdan oikeus riittävään

⁶⁷ Ojanen – Scheinin 2011 s. 228.

⁶⁸ Rätty 2010 s. 23.

⁶⁹ Ojanen 2003 s. 29.

⁷⁰ Tuori 2011 s. 726.

apuun ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaan hoitoon nostetaan perustuslain tasolle laajentaen sen alaa.⁷¹

Vaikka lähtökohtana on perustuslain 19 §:n 1 momentin takaaman oikeuden itsenäisyys, riippuu sen toteutuminen käytännössä alemman asteisista säännöksistä.⁷² Perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutetaan vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien kautta vaikeavammaisten henkilöiden osalta. Erityisesti subjektiiviset oikeudet toteutetaan vammaispalvelulain nojalla. Perustuslain 19 §:n oikeuden sisältönä katsotaan olevan turvata jokaiselle kuuluva ihmisarvoisen elämän edellyttämä vähimmäistaso. Tätä oikeutta toteutetaan vammaisten henkilöiden osalta vammaispalvelulailla. Säännöksellä voidaan katsoa olevan yhtymäkohtia perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja syrjinnän kieltoon vammaisten henkilöiden osalta.⁷³

Perustuslain 19 §:n 2 momentti on luonteeltaan toimeksiantosäännös eikä 1 momentin tavoin perusta välittömästi subjektiivista oikeutta vaan edellyttää, että lainsäätäjän on tavallisella lainsäädännöllä taattava subjektiivisina oikeuksina perustoimeentulon turva säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa. Perusoikeusuudistuksen esitoissa korostettiin 19 §:n 2 momentin mukaisen oikeuden itsenäisyyttä 1 momentin takaamasta vähimmäistoimeentulosta.⁷⁴

Perustuslain 19 §:n 3 momentin ensimmäinen virke sisältää yleisen julkista valtaa koskevan toimeksiannon sekä nimenomaan lainsäätäjään kohdistetun toimeksiannon. Yleisen toimeksiannon mukaan julkisen vallan on taattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Lainsäätäjän velvollisuus taas on säätää tarkemmin kyseisen velvollisuuden toteuttamisesta. Momentin toinen virke taas sisältää vain julkista valtaa koskevan yleisen toimeksiannon tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Momentin toimeksiannot kohdistuvat ensisijaisesti valtioon ja kuntiin vain sikäli, kun tavallinen lainsäädäntö on osoittanut

⁷¹ Tuori 2011 s. 726; Tuori – Kotkas 2016 s. 261–262.

⁷² Tuori – Kotkas 2016 s. 262.

⁷³ Rätty 2010 s. 19.

⁷⁴ Tuori 2011 s. 732.

niille tehtäviä, jotka koskevat sosiaali- ja terveystalvaeluja, väestön terveyden edistämistä tai lapsiperheiden tukemista.⁷⁵

19 §:n 3 momentin sosiaali- ja terveystalvaeluja koskeva toimeksianto ei edellytä, että lainsäätäjän tulisi turvata nämä talvaelut nimenomaan subjektiivisina oikeuksina. Perusoikeussäännön edellyttää, että julkinen valta turvaa talvaelujen saatavuuden, mutta se ei vaadi, että julkisyhteisöt myös tuottavat nämä talvaelut. Talvaelujen riittävyttä määriteltäessä lähtökohtana pidetään tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Säännös antaa suojan sellaisia sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän heikennyksiä vastaan, jotka merkitsevät tietyn vähimmäistason alittamista. Muiden perusoikeussäännösten voidaan katsoa määräävän osaltaan tapaa, jolla sosiaali- ja terveystalvaelujen turvaamisvelvollisuutta täytetään. Tällaisia perusoikeussäännöksiä ovat esimerkiksi PL 6 §, PL 7§, PL 10 § sekä PL 11 §. Perustuslain 19 §:n 3 momentin toimeksiantoa riittävästä sosiaali- ja terveystalvaeluista toteutetaan tavallisella lainsäädännöllä.⁷⁶

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkisen vallan asuntopolitiikkaa koskeva toimintavelvoite on muotoiltu yleisesti, eikä sitä ole kohdistettu esimerkiksi lainsäätäjään. Säännöksen 4 momentin ei itsessään katsota perustavan subjektiivista oikeutta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon, vaan subjektiivinen oikeus voi syntyä jo ensimmäisen momentin nojalla, jonka voidaan katsoa edellyttävän myös asumista koskevia toimenpiteitä. Perustuslain 19 §:n 4 momentin säännös ei aseta asumisen tasolle nimenomaisia laatuvaatimuksia, mutta erityistä huomiota tulee kiinnittää asumisen terveellisyyteen. Myös muut perusoikeussäännökset toimivat apuna säännöksen tulkinnassa.⁷⁷

Koska 19 §:n 4 momentti ei synnytä subjektiivisia oikeuksia ja koska toimeksianto on muotoiltu väljästi, tulee sen oikeusvaikutuksissa kiinnittää erityistä huomiota tulkintavaikutukseen. Säännöksellä voi olla merkitystä tulkittaessa muita perusoikeussäännöksiä ja arvioitaessa perusoikeusrajoitusten sallittavuutta. Myöskään tavallinen lainsäädäntö ei takaa yleistä subjektiivista oikeutta asumiseen. Kuiten-

⁷⁵ Tuori 2011 s. 746.

⁷⁶ Tuori 2011 s. 746–747, 749.

⁷⁷ Tuori 2011 s. 750.

kin joillakin ryhmillä, kuten vaikeavammaisilla, on tällainen oikeus erityissäännösten nojalla.⁷⁸ Subjektiivinen oikeus asumiseen turvataan vaikeavammaisille vammaispalvelulaissa.

Tutkielman kannalta oleellinen on myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 § täydentää perusoikeussäännösten yksittäisiä toimeksiantoja. Säännös tulee sovellettavaksi vain yhdessä jonkin nimenomaisen perusoikeussäännöksen tai ihmisoikeusmääräyksen kanssa, eli on siis siinä mielessä epäitsenäinen.⁷⁹ Tutkielman kannalta keskeiseksi nousee myös perustuslain 22 §:ssä säädetyn turvaamisvelvollisuuden merkitys täsmennettäessä perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksia tuomioistuineläytöksissä ja hallinnossa. Perustuslakivaliokunta on korostanut tuomioistuinten velvollisuutta perusoikeusmyönteiseen tulkintaan, jolla vältetään muun muassa ristiriita tavallisen lain ja perusoikeussäännöksen soveltamisratkaisun välillä. Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten on valittava lain perusteltavista olevista tulkintavaihtoehtoeista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka ehkäisee ristiriidan perustuslain kanssa.⁸⁰ Täten myös vammaispalvelulaissa olevia säännöksiä on aina tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Hallintoviranomaisen on valittava vammaispalvelulain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehtoeista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksien toteutumista.⁸¹

2.4 Muu kansallinen sääntely

Vammaisten henkilöiden sosiaalipalvelut järjestetään ensisijaisesti osana yleistä palvelujärjestelmää sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisesti. Uusi sosiaalihuoltolaki tuli vaiheittain voimaan vuoden 2015 alusta lähtien. Uusi sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jossa otetaan huomioon kaikkien ikäryhmien tarpeet ja edut. Uudistettulle laille asetettiin monia eri tavoitteita ja tarkoituksena on, että laki antaa mahdollisimman tehokkaan ja lyhytaikaisen tuen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Vammaisten henkilöiden palveluissa on tarve toimivalle ja aukottomalle

⁷⁸ Tuori 2011 s. 751.

⁷⁹ Tuori – Lavapuro 2011 s. 809.

⁸⁰ Tuori – Lavapuro 2011 s. 812.

⁸¹ Ahola – Konttinen 2010 s. 12.

sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiolle, että pystytään vastaamaan vaativiin ja monialaisiin avun tarpeisiin. Sosiaalihuoltolain uudistuksella oli tarkoitus tukea myös tätä näkökulmaa.⁸²

Sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnallisina sosiaalipalveluina on järjestettävä muun muassa sosiaalityötä, sosiaalista kuntoutusta, perhetyötä, kotipalveluja, kotihoitoa, asumispalveluja sekä liikkumista tukevia palveluja. Sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentin mukaan kunnan on myös huolehdittava kehitysvammaisten erityishuollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä omaishoidon tuen järjestämisestä sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään. Sosiaalihuoltolain 19 §:ssä säädetään kotipalveluista, joilla tuetaan muun muassa asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon sekä toimintakyvyn ylläpitoon kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Sosiaalihuoltolain neljännessä luvussa on kiinnitetty myös erityistä huomiota muun muassa sosiaalihuollon saatavuuteen ja saavutettavuuteen sekä yksilöllisen tuen tarpeen arviointiin, asiakassuunnitelmaan ja monialaiseen yhteistyöhön⁸³.

Mikäli vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia sosiaalihuoltolain tai muun lain nojalla, turvataan vammaisen henkilön tarvitsemat palvelut ja tukitoimet vammaispalvelulain sekä sitä täydentävän vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987, jäljempänä vammaispalveluasetus) mukaisina palveluina.⁸⁴ Perustuslain 19 §:ssä taattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutetaan vammaisten henkilöiden osalta siis vammaispalvelulain mukaisten tukitoimien ja palvelujen avulla, erityisesti subjektiivisten oikeuksien avulla. Kunnan velvollisuus järjestää sosiaalipalveluja ja niihin liittyviä muita tukitoimenpiteitä sekä osoittaa niihin voimavaroja määräytyy sen mukaan, miten erityislainsäädännössä, esimerkiksi vammaispalvelulaissa, on erikseen määritelty. Lainsäädännön tulkinnassa korostuu perus- ja ihmisoikeusmyönteisyys.⁸⁵

⁸² STM 2015:21 s. 21–22.

⁸³ STM 2015:21 s. 22.

⁸⁴ STM 2015:21 s. 24.

⁸⁵ Rätty 2010 s. 19, 21.

Vammaispalvelulain tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja mahdollisuuksia yhdenvertaiseen elämään muiden kansalaisten kanssa, lisätä yksilöllisiä toiminta- ja osallistumismahdollisuuksia sekä parantaa vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan palvelujen toteuttamiseen sekä suunnitteluun. Vammaisilla henkilöillä on muiden kansalaisten kanssa yhtäläiset oikeudet elää ja toimia samoissa elinympäristöissä yhdenvertaisesti ja tätä tavoitetta vammaispalvelulaki pyrkii edistämään.⁸⁶ Lain tarkoitus on muotoiltu vammaispalvelulain 1 §:ssä seuraavasti: *"Tämän lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä"*.

Kun kunta harkitsee palvelujen ja tukitoimien järjestämistä, sen tulee kiinnittää huomiota lain tarkoitukseen. Kunnan tulee huolehtia siitä, että palvelut ja tukitoimet järjestetään sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Tällöin huomiota tulee myös ottaa vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat, koska kysymys on vammaisten henkilöiden toimintaedellytysten parantamisesta. Vammaispalvelulain mukaisia tukitoimia ja palveluja haettaessa sekä niitä yksilöllisesti myönnettäessä arvioitavaksi tulee henkilön vamman laatu ja siitä aiheutuva haitta sekä se, miten näitä haittoja voidaan poistaa ja mahdollistaa henkilön osallistuminen jokapäiväiseen elämään.⁸⁷ Lainsäätäjä on halunnut nimenomaan painottaa tukitoimien ja palvelujen saattamista tasolle, joka vastaa vammaisen henkilön tavanomaisen elämän toteutumisen tarpeita. Kuntien päätöksenteossa tulisikin ymmärtää vammaispalvelulain lähtökohdat, jolloin myös tukitoimien ja palvelujen järjestämisvastuu ja -edellytykset voitaisiin ymmärtää entistä paremmin.⁸⁸

Palveluja ja tukitoimia järjestetään vammaispalvelulain 4 §:n mukaan eli kuten mainittu, toissijaisesti silloin, kun palvelut eivät tule turvatuksi muun lain nojalla. Vammaispalvelulain tarkoituksena on täydentää yleisiä sosiaalipalveluja ja toimeentuloturvaa, mutta sekä "sopivuus"- että "riittävyys"-kriteereiden tulee molempien täytyä samanaikaisesti. Säännöksen sanamuodon mukaisesti voidaan katsoa, että vammaispalvelulaki voi tulla yksin sovellettavaksi silloin, kun ensisi-

⁸⁶ Rätty 2010 s. 26.

⁸⁷ Rätty 2010 s. 26.

⁸⁸ Rätty 2010 s. 26–27.

jaiset palvelut eivät ole vammaisen henkilön vamman tai sairauden aiheuttama tarve huomioon ottaen sopivia. Vammaispalvelulaki tulee sovellettavaksi myös, jos ensisijaisella palvelulla tai tukimuodolla ei voida poistaa vammasta aiheutunutta tarvetta tai haittaa. Vammaispalvelulaki voi tulla toissijaisesti sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa se antaa vammaiselle henkilölle parempia oikeuksia, kuten esimerkiksi palveluasumista järjestettäessä. Palveluasumista järjestettäessä siihen kuuluvat palvelut ovat maksuttomia ja vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada palvelu vammaispalvelulain nojalla edellytysten täytyessä.⁸⁹ Vammaispalvelulakia täydentää myös vammaispalveluasetus, jossa tarkennetaan vammaispalvelulaissa asetettuja säädöksiä. Vammaispalveluasetuksessa on tarkempia säännöksiä liittyen esimerkiksi palveluasumisen sisältöön sekä järjestämiseen.

Vaikka vammaispalvelulaki on toissijainen suhteessa terveydenhuoltoon, sosiaali- huoltoon, opetusta ja muita palveluja koskevaan yleislainsäädäntöön nähden, on se kuitenkin ensisijainen suhteessa kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977, jäljempänä kehitysvammalaki).⁹⁰ Kehitysvammalain 1 §:ssä tarkoitettulle henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämät palvelut kehitysvammalain nojalla. Kehitysvammalain 1 §:ssä on myös todettu lain toissijaisuus, mikäli henkilö saa tarpeelliset palvelut muiden lakien nojalla. Soveltamisjärjestys nousee esiin lähinnä tilanteissa, joissa asiakkaan palvelutarpeeseen on mahdollista vastata kumman tahansa järjestelmän mukaisilla palveluilla. Myös tällöin arvioidaan tilanne asiakkaan kokonaisedun näkökulmasta, jolloin kehitysvammalaki voi tulla sovellettavaksi silloin, kun sen mukainen palvelu on asiakkaalle taloudellisesti edullisempaa kuin vammaispalvelulain mukainen palvelu.⁹¹

Kehitysvammalain mukainen erityishuolto on tarkoitettu lain 1 §:n 1 momentin tarkoittamalle henkilölle, *”jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja”*. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan erityishuollon tarkoituksena on myös *”edistää 1 momentissa tarkoitettun henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan*

⁸⁹ Rätty 2010 s. 41.

⁹⁰ HE 284/2014 vp s. 5.

⁹¹ Rätty 2010 s. 41.

ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito”.

Vammaisille henkilöille, joilla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma, turvataan oikeus Kansaneläkelaitoksen järjestämään tulkkauspalveluun vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa (133/2010, jäljempänä tulkkauspalvelulaki). Myös tulkkauspalvelulaki on toissijainen, eli tulkkauspalvelulain mukaista tulkkauspalvelu järjestetään lain 3 §:n mukaan silloin, jos vammaisen henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Tulkkauspalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin henkilöihin⁹².

Sosiaalipalveluja järjestettäessä tulee huomioida myös lain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) sisältämät säännökset. Asiakaslaissa säädetään asiakkaan oikeudesta hyvän sosiaalihuoltoon sekä hyvään kohteluun sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Lakia sovelletaan pääsääntöisesti sekä julkiseen että yksityisesti järjestettyyn sosiaali- ja terveydenhuoltoon.⁹³ Asiakslain 5 §:ssä säädetään muun muassa viranomaisen oma-aloitteisesta velvollisuudesta selvittää asiakkaalle eri toimenpiteiden vaikutuksia sekä palvelun saantiin tai sen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä, jotka vaikuttavat hänen oikeuksiinsa. Asiakkaalle tulee myös selvittää erilaiset vaihtoehdot sekä niiden vaikutukset.

Palveluasuminen on vaikeavammaiselle henkilölle subjektiivinen oikeus, eli sen myöntäminen on muun muassa riippumatonta kunnan määrärahoista. Vammaispalvelujen kannalta oleellinen laki on kuitenkin myös Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettu laki (734/1992, jäljempänä asiakasmaksulaki), jonka 4 §:ssä säädetään muun muassa maksuttomista vammaispalvelulain mukaisista sosiaalipalveluista, joihin esimerkiksi palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut kuuluvat eräin poikkeuksin.

Vammaisten henkilöiden osalta merkittävä laki on myös yhdenvertaisuuslaki (1326/2014). Uusi yhdenvertaisuuslaki on tullut voimaan 1.1.2015. Lain tarkoi-

⁹² Vammaispalvelujen käsikirja. THL. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/kommunikointi/tulkkauspalvelu>

⁹³ STM 2015:21 s. 27.

tuksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Uusi laki antaa entistä laajemman suojan syrjinnältä. Suojan laajuus ei riipu siitä perustuuko syrjintä ikään, alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. Syrjintä on kiellettyä myös riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään tai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää on välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.⁹⁴

Yhdenvertaisuuslaki asettaa kaikille viranomaisille velvollisuuden edistää yhdenvertaisuutta omassa toiminnassaan. Lain mukaan kunnan velvollisuutena on edistää myös vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta sekä laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Aikaisemmin yhdenvertaisuussuunnitelma tuli laatia vain etnistä taustaa olevia henkilöitä koskien⁹⁵. Viranomaisten tulee myös arvioida vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhtyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädetään kohtuullisten mukautusten tekemisestä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Kohtuullisilla mukautustoimenpiteillä varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa ja myös YK:n vammaisyleissopimus edellyttää kyseisiä toimenpiteitä⁹⁶.

Valmisteilla on ollut myös uusi laki sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä (itsemääräämisoikeuslaki). Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus- työryhmä työsti itsemääräämisoikeuslakia vuosina 2010-2014 ja työryhmän loppuraporttiin perustunut hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2014 vp) annettiin eduskunnalle 28.8.2014. Itsemääräämisoikeuslakia ei kuitenkaan ehditty

⁹⁴ STM 2015:21 s. 30.

⁹⁵ STM 2015:21 s. 30.

⁹⁶ STM 2015:21 s. 31.

hyväksyä silloisen eduskunnan aikana ja sen oli tarkoitus tulla voimaan viimeistään vuonna 2015, mutta sitä ei ole edelleenkään voimaansaatettu. Itsemääräämisoikeuslaissa olisi muutettu sääntelyä muun muassa vammaisten henkilöiden rajoituksia koskien, sillä YK:n vammaissopimuksen ratifiointi edellytti kyseisiä uudistuksia.⁹⁷ Itsemääräämisoikeuslain tarkoituksena olisikin ollut vahvistaa sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta ja vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa.⁹⁸

Sosiaali- ja terveysministeriö uudistaa tällä hetkellä vammaislainsäädäntöä ja tarkoituksena on yhdistää kehitysvammalaki ja vammaispalvelulaki. Uudistusta on tavoiteltu pitkään ja sen lähtökohtana on parantaa vammaisten henkilöiden osallisuutta ja yhdenvertaisuutta. Vammaiset ihmiset ovat nykyään eri arvoisessa asemassa keskenään, koska kahdella ihmisellä saattaa olla yhtä vakavasti toimintakykyä alentava vamma, mutta eri palvelut, koska heihin sovelletaan eri lakeja. Uudistamisen tavoitteena on saada aikaan myös merkittäviä säästöjä kunnille. Tavoitteena on säilyttää nykyiset perusoikeuksia turvaavat oikeudet, kuten oikeus palveluasumiseen sekä kehittää muun muassa henkilökohtaista apua edelleen. Lain valmistelu on käynnistynyt keväällä 2016 ja sen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2019.⁹⁹ Kansallisesti ja kansainvälisesti on nähtävissä, että vammaislainsäädännön ja -politiikan uudistus etenee hitaasti ja asteittain. Vaikka vammaisten henkilöiden asema yhteiskunnassamme onkin parantunut vuosikymmenten aikana huomattavasti, on tehtävää vielä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi paljon.

⁹⁷ STM 2015:21 s. 33–34.

⁹⁸ HE 108/2014 vp s. 1.

⁹⁹ Vammaislainsäädännön uudistus. STM. <http://stm.fi/vammaislainsaadannon-uudistus>

3 PALVELUASUMISEN SISÄLTÖ JA SAAMISEDELLYTYKSET

3.1 Palveluasumisen sisältö ja tarkoitus

Palveluasumisesta ei ole valtakunnallisesti yhtenäistä määritelmää. Tavallisesti sillä tarkoitetaan kokonaisuutta, joka sisältää asunnon ja asumiseen liittyvät palvelut. Palveluasuminen on määritelty eri tavoin sosiaalihuoltolaissa, vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalaissa (1977/519). Lisäksi erilaisia määritelmiä löytyy sosiaali- ja terveydenhuollon tilastoista, laatusuosituksista ja työryhmien muistioista. Tästä johtuen käytännöt vaihtelevat muun muassa siinä, mitkä palvelut katsotaan liittyvän kunnan järjestämisvastuulla olevaan palveluasumiseen ja mikä on hoiva- ja hoitopalvelujen sisältö suhteessa tukipalveluihin.¹⁰⁰ Palveluasumista voidaan järjestää siis sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain tai kehitysvammalain nojalla. Vammaispalvelulaki on toissijainen suhteessa sosiaalihuoltolakiin ja vammaispalvelulain 4 §:n mukaan vaikeavammaiselle henkilölle järjestetään palveluasuminen vammaispalvelulain nojalla, mikäli henkilö ei saa riittäviä palveluja ja tukitoimia muun lain nojalla.

Vammaispalvelulain 8 §:n toisen momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa takia välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaispalveluasetuksen 10 §:n ensimmäisen momentin mukaan palveluasumiseen kuuluvat asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaan jokapäiväiselle suoriutumiselle. Edellä tarkoitettuja palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa, kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaan terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi.

Vammaispalvelulaissa ei ole määritelty, miten palveluasuminen tulisi järjestää vaan kunnille ja vammaisille henkilöille on annettu mahdollisuus käyttää olemassa olevia asumiseen liittyviä järjestelmiä. Kunnalla on oikeus järjestää palveluja esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina ja tukitoimina, kuten esimerkiksi kotipalveluna. Oleellista kuitenkin on se, että tukitoimien ja palveluiden tulee täyt-

¹⁰⁰ Kuntaliitto 2012 s. 19.

tää vammaispalvelulaissa - ja asetuksessa säädetty edellytykset. Palveluasumisen järjestämistapaa valittaessa on kiinnitettävä huomiota vammaisen henkilön omiin käsityksiin siitä, missä ja miten asuminen tulisi järjestää. Tärkeää on myös kiinnittää huomiota palvelusuunnitelmassa kuvattuun palvelutarpeeseen, sillä palveluita ja tukitoimia tulee järjestää siinä muodossa ja laajuudessa kuin palvelunsaajan palvelutarve edellyttää.¹⁰¹

Kunta voi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaan järjestää palvelut itse, yhdessä muun tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin¹⁰².

Vammaispalvelulain 9 §:n mukaan kunnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, mikäli henkilö suoriutuakseen tavanomaisista elämäntoiminnoista näitä välttämättä tarvitsee. Korvattavat asunnon muutostyöt ja asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet on lueteltu vammaispalveluasetuksen 12 ja 13 §:ssä. Pääosin nämä ovat erilaisia asunnon rakenteiden muutoksia tai ylimääräisiä tarvittavia nostolaitteita, hälytyslaitteita tai vastaavia välineitä.¹⁰³ Asunnon muutostöiden korvaus on kuitenkin toissijainen avohuollon toimenpiteisiin nähden. Tämä toissijaisuus tarkoittaa, että kunnalla ei ole erityistä velvollisuutta asunnon muutostöiden kohtuulliseen korvaamiseen, mikäli henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

Palveluasumisen tarkoituksena on mahdollistaa vaikeavammaiselle asumisessa toteutetuin erityisjärjestelyin mahdollisimman itsenäinen suoriutuminen tavanomaisissa elämäntoiminnoissa ja toisaalta taas tukea jatkuvasti toisen henkilön avun tarpeessa olevaa vaikeavammaista tulemaan toimeen ilman laitoshoidtoa. Annettavien tukitoimien on voitava edistää henkilön toimeentuloa itsenäisesti omassa asunnossaan. Palveluasuminen on tarkoitettu henkilölle, joka tarvitsee paljon

¹⁰¹ Rätty 2010 s. 218.

¹⁰² HE 220/2009 vp s. 6.

¹⁰³ Arajärvi 2011 s. 422.

tai jatkuvasti apua omatoimisen asumisen mahdollistamiseksi. Palveluasuminen tarkoittaa siis itsenäistä asumista, riittäviä palveluja ja hyvää asumisturvallisuutta. Vammaisella henkilöllä on oikeus elää, asua ja liikkua samoissa ympäristöissä muiden ihmisten kanssa. Täten vammaispalvelulain tarkoittama yhdenvertaisuus asumisessa tarkoittaa yhdenvertaisuutta asuinympäristössä, asumismuodossa ja asumisen tasossa muiden Suomessa asuvien kanssa.¹⁰⁴

3.2 Palvelutarpeen selvittäminen ja palvelusuunnitelma

Palvelutarpeen arvioinnilla, kunnan velvollisuudella laatia palvelusuunnitelma sekä vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden korostamisella pyritään vammaisille palveluja järjestettäessä edistämään yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. Palvelutarpeen arviointi vahvistaa vammaisen henkilön avuntarpeen ja elämäntilanteen yksilöllistä huomioimista tukitoimista ja palveluista päätettäessä.¹⁰⁵ Tällaista asiakkaan yksilöllisen avuntarpeen huomioimista painottaa myös vammaispalvelulain 3 §:n toisen momentin säännös, jonka mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja on järjestettävä ottaen huomioon asiakkaan yksilöllinen avuntarve.

Vammaispalvelulaki sisältää säännökset asian viivytyksettömästä käsittelystä, jotka koskevat palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittämistä, palvelusuunnitelman laatimista sekä palveluja ja tukitoimia koskevaa päätösten tekoa. Vammaispalvelulain 3 a §:n ensimmäisen momentin mukaan:

”...palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammaisen henkilö taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi.”

¹⁰⁴ Rätty 2010 s. 217-218.

¹⁰⁵ Rätty 2010 s. 94.

Tällä palveluntarpeen arvioinnin määrääjällä pyritään turvaamaan palvelujen käyttäjien, eli vaikeavammaisten, oikeuksia¹⁰⁶. Kuitenkin, mikäli vammaispalvelujen tarve on kiireellinen, on palvelutarpeen selvittäminen aloitettava välittömästi.¹⁰⁷ Säännös asian viivytyksettömästä käsittelystä lisättiin vammaispalvelulakiin vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä vuonna 2009. Sen tarkoituksena oli osaltaan laajentaa sosiaalitakuun toteutumista.¹⁰⁸ Palvelutarpeen selvittäminen on osa yksilöllisen palvelusuunnitelman valmisteluprosessia. Palvelusuunnitelma on laadittava viivytyksettä, mutta tarkempaa määrääikää sen laatimiselle ei ole vammaispalvelulaissa asetettu. Kuitenkin palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset ovat vammaispalvelulain 3 §:n kolmannen momentin mukaan tehtävä ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen, ellei asian käsittely erityisestä syystä vaadi pidempää aikaa. Palvelutarpeen selvittäminen on kuitenkin keskeytettävä tai sitä ei saa ollenkaan aloittaa, mikäli vammaisen henkilö vastustaa palvelutarpeen selvittämistä.¹⁰⁹

Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisen yksityiskohtaisista perusteista ilmenee, että tarkoitus on, että vammaisen henkilön palvelutarve selvitetään hänen tilanteensa ja olosuhteidensa edellyttämässä laajuudessa. Pääsääntönä olisi kotikäynti tai vähintään asiakkaan henkilökohtainen tapaaminen, jolloin sosiaali- ja terveysalan ammattihenkilö saa muodostettua kuvan vammaisen henkilön toimintakyvystä ja palvelutarpeesta. Vammaispalveluasioissa tarvitaan toisinaan vammaisen henkilön vamman tai sairauden laadusta ja muista olosuhteista riippuen selvityksiä myös muilta viranomaisilta ja asiantuntijoilta. Tarvittaessa voidaan käyttää vammaisten henkilöiden toimintakyvyn arviointiin soveltuvia käytettävis-

¹⁰⁶ Ks. Esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisu (EOAK 5061/2013), jossa oikeusasiamies totesi sosiaalitoimen menettelleen lapsen vammaispalveluasian käsittelyssä vakavasti moitittavalla tavalla. Oikeusasiamies kiinnitti sosiaalitoimen huomiota viranomaisten vastuuseen huolehtia päätöksen teon viivytyksettömyydestä, asian käsittelyn asianmukaisuudesta sekä laatimiensa asiakirjojen virheettömyydestä. Oikeusasiamies korosti ratkaisussaan, että viranomaisen menettely ei saa aiheuttaa asiakkaan oikeuksien toteutumisen estymistä tai oikeusien kaventumista.

¹⁰⁷ Rätty 2010 s. 94–95.

¹⁰⁸ HE 166/2008 vp s. 18.

¹⁰⁹ Rätty 2010 s. 95.

sä olevia arviointimenetelmiä. Palvelutarpeen selvittämisessä on kiinnitettävä riittävästi huomiota myös selvityksen laatijoiden ammattitaitoon.¹¹⁰

Palvelutarpeen arvioinnista sekä palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä säädetään nykyisin myös uuden sosiaalihuoltolain 36:ssä ja 37 §:ssä. Sosiaalihuoltolain 38 §:ssä säädetään palvelujen järjestämisestä palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti. Palvelutarpeen arvioinnin asemaa sekä asiakassuunnitelmaa on vahvistettu uudessa sosiaalihuoltolaissa, sillä käytännön työssä on huomattu aikaisen palvelutarpeen arvioinnin huomattava merkitys suunnitelmallisen sosiaalityön sekä oikeiden palveluiden toteuttamisen kannalta¹¹¹. Sosiaalihuoltolain 37 §:n mukainen palvelutarpeen arviointi sisältää yhteenvedon asiakkaan tilanteesta sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta, sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä, asiakkaan mielipiteen ja näkemykset palvelutarpeestaan sekä asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion omatyöntekijän tarpeesta.

Palvelutarpeen selvityksessä huomioon on otettava sosiaalihuollon asiakaslainsäännökset. Asiakslain 5 §:n mukaan vammaiselle henkilölle on selvitettävä palvelujen ja tukitoimien erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset hänen asemaansa, kuten myös muut seikat, joilla on vammaisen henkilön asiassa merkitystä. Vammaisen henkilön tulee saada selkeä kuva ja käsitys palveluista ja tukitoimista, joihin hän on oikeutettu. Viranomaisen tulee siis laatia asiakkaalle annettavat lomakkeet ja esitteet ymmärrettävään muotoon.¹¹²

Vastuu palvelusuunnitelman tekemisestä on asiakkaan kotikunnalla. Vammaispalvelulain 3a §:n toisen momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §:ssä säädetään. Sosiaalihuollon asiakslain 7 §:n ensimmäisen momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelusuunni-

¹¹⁰ HE 166/2008 vp s. 25–26.

¹¹¹ HE 164/2014 vp s. 129.

¹¹² Rätty 2010 s. 95.

telma tulee siis aina laatia ja se voidaan jättää tekemättä vain, jos kyseessä on tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai mikäli suunnitelman laatiminen on ilmeisen tarpeetonta. Palvelusuunnitelman tarkoitus on, että vammaisen henkilö saa juuri hänelle sopivat ja tarkoituksenmukaiset palvelut sekä tarkistaa, että nykyiset palvelut ja tukimuodot vastaavat hänen tarpeitaan¹¹³.

Palvelusuunnitelma on asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan välinen toimintasuunnitelma. Se ei ole asiakirja tai hallintopäätös, jonka perusteella vaikeavammaisen voisi suoraan vaatia siihen kirjattuja palveluja ja tukitoimia, mutta jossain tilanteissa palvelusuunnitelmaan kirjatulla seikoilla voi olla tosiasiallista merkitystä ja siihen kirjatut seikat voivat tulla osaksi palvelusopimusta kuntaa sitovalla tavalla. Palvelusuunnitelmaan kirjatut palvelut ja tukitoimet tulee kuitenkin myöntää asiakkaalle, jos ei ole perusteltua syytä jättää niitä myöntämättä. Kuitenkin myös asiakkaan, joka hakee palvelusuunnitelmasta poikkeavia palveluja ja tukitoimia, tulee perustella hakemuksensa hyvin.¹¹⁴ Palvelusuunnitelman merkitys korostuu silloin, kun asiakkaan mielipide palvelujen järjestämistavasta tai toteuttamisesta eroaa viranomaisen mielipiteestä. Myöskin, kun kyse on määrärahasidonnaisesta palvelusta tai tukitoimesta ja määrärahoja ei ole tarpeeksi varattu, voi asiakas viitata valituksessaan yksilöllisesti tehtyyn palvelusuunnitelmaan.¹¹⁵ Palveluasumisen suhteen tätä ongelmaa ei kuitenkaan asiakkaalla ilmene, sillä palveluasumisen subjektiivisuus takaa sen, että kunnan on varattava siihen tarvetta vastaavat määrärahat täysimääräisesti. Palveluasuminen tulee siis myöntää talousarvioon varatuista määrärahoista riippumatta.

Palvelusuunnitelma laaditaan yhdessä asiakkaan kanssa ja tarvittaessa hänen perheensä tai muun läheisen henkilön kanssa. Asiakkaalla on kuitenkin myös oikeus kieltäytyä palvelusuunnitelman laatimisesta. Asiakkaalle on annettava kuitenkin selvitys hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä erilaisista vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista, joilla on merkitystä hänen asiassaan ennen kuin toimenpi-

¹¹³ Vammaispalvelujen käsikirja. THL. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/palvelujen-jarjestamisprosessi/palvelusuunnitelma>

¹¹⁴ Vammaispalvelujen käsikirja. THL. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/palvelujen-jarjestamisprosessi/palvelusuunnitelma>

¹¹⁵ Rätty 2010 s. 101.

teistä luovutaan.¹¹⁶ Palvelusuunnitelmasta kieltäytyminen ei ole koskaan este palvelujen hakemiselle tai myöntämiselle.¹¹⁷

Palvelusuunnitelman sisällöstä ei ole tarkempaa mainintaa sosiaalihuollon asiakaslaissa tai vammaispalvelulaissa, mutta uuden sosiaalihuoltolain 39 § sisältää säännökset asiakassuunnitelman sisällöstä. Sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan asiakassuunnitelma täydentää palvelutarpeen arviointia ja se sisältää palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa: asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tuen tarpeesta, tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä, omatyöntekijän arvion asiakkaan terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömistä sosiaalipalveluista, alkamisajan kohdasta ja kestosta, tiedon siitä, kuinka usein asiakas ja työntekijä tulevat tapamaan, asiakkaan ja työntekijän arvion asiakkaan vahvuuksista ja voimavaroista sekä sosiaalihuollon tavoitteista, arvion asiakkuuden kestosta, tiedot yhteistyötahoista sekä suunnitelman seurantaan, tavoitteiden saavuttamista ja tarpeiden uudelleen arviointia koskevat tiedot. Hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2014 vp) käy ilmi, että sosiaalihuoltolain mukainen asiakassuunnitelma on tarkoitus tehdä palvelutarpeen arvioinnin pohjalta¹¹⁸. Sosiaalihuoltolain asiakassuunnitelman sisällöllisiä vaatimuksia voitaneen pitää lähtökohtana myös laadittaessa vammaispalvelulain mukaista palvelusuunnitelmaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietinnöstä (STVM 32/2008) käy ilmi, että vaikka palvelusuunnitelma ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, on se keskeisen tärkeä, koska suunnitelmaan kirjataan mahdollisimman kattavasti yhteisymmärryksessä asiakkaan yksilölliset palvelutarpeet ja hänen elämäntilanteensa.¹¹⁹ Hallituksen esityksestä laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisen yksityiskohtaisista perusteluista taas ilmenee, että palvelusuunnitelmasta tulee käydä riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen vaikuttavat seikat, joilla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä. Lähtökoh-

¹¹⁶ HE 166/2008 vp s. 26.

¹¹⁷ Vammaispalvelujen käsikirja. THL. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/palvelujen-jarjestamisprosessi/palvelusuunnitelma>

¹¹⁸ HE 164/2014 vp s. 132.

¹¹⁹ STVM 32/2008 vp s. 4.

tana tulisi olla se, että palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja ei tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa päätöksenteossa.¹²⁰ Palvelusuunnitelma toimii pohjana, kun asiakas hakee hakemuksella palveluja ja tukitoimia. Palvelusuunnitelman merkitys suhteessa hallintopäätökseen ei välttämättä ole asiakkaalle aina selvää, joten sosiaalitoimen viranhaltijan tulee palvelusuunnitelman laatimisen yhteydessä kertoa asiakkaalle hänen oikeutensa sekä ohjata hänet tekemään tarvittavat hakemukset palvelujen ja tukitoimien saamiseksi.¹²¹

Palvelusuunnitelmat antavat parhaimmillaan kokonaiskuvaa kunnassa esiintyvistä palvelutarpeista ja tällaista tietoa voidaan hyödyntää, kun suunnitellaan kunnan taloutta ja toimintaa. Tieto auttaa myös arvioimaan palveluihin ja tukitoimiin tarvittavien määrärahojen tarvetta tiedossa olevan palvelutarpeen valossa. Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava, että palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Palvelusuunnitelmat parantavat kunnan mahdollisuuksia toteuttaa tätä tehtävää. Vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä todettiin, että palvelusuunnitelman merkitys kunnan palveluntarvetta osoittavana välineenä jäi silloin kuitenkin toteutumatta, sillä palvelusuunnitelmia tehtiin vaihtelevasti ja vain noin puolelle asiakkaista.¹²²

Vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä palvelutarpeen arviointiin, palvelusuunnitelmaan ja asian viivytyksettömään käsittelyyn tuli muutoksia, joiden tavoitteena oli vahvistaa vammaisen henkilön yksilöllisen avuntarpeen sekä elämäntilanteen huomioimista, mutta myös pyrkiä lisäämään asiakkaiden yhdenvertaisuutta, vahvistamaan oikeudenmukaista kohtelua ja yhdenmukaistamaan päätöksentekoa eri kunnissa.¹²³ Hallituksen esityksestä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi ilmenee myös, että tuen tarpeen selvittäminen ja suunnitelman laatiminen tukee tavoitteellista ja suunnitelmallista sosiaalihuoltoa. Uusien säännösten avulla pystytään kokonaisvaltaisemmin arvioimaan asiakkaan ja hänen perheensä tilanne sekä turvaamaan riittävät palvelut ja tukitoimet. Tarkoituksena on, että tuen tarpeen selvittäminen ja suunnitelman laatiminen olisi prosessi, jossa asianomaiset sosiaa-

¹²⁰ HE 166/2008 vp s. 26.

¹²¹ HE 166/2008 vp s. 26.

¹²² HE 166/2008 vp s. 14.

¹²³ HE 166/2008 vp s. 18.

lityöntekijän avustuksella ja tuella arvioivat elämäntilannettaan ja selvittävät keinoja myönteisten muutosten aikaansaamiseksi.¹²⁴

3.3 Palveluasuminen subjektiivisena oikeutena

Pääosa julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvista rahamääräisistä etuuksista on subjektiivisen oikeuden takaamia.¹²⁵ Subjektiivinen oikeus tarkoittaa sitä, että julkisen vallan on tarjottava tai myönnettävä kyseinen palvelu siihen oikeutetuille.¹²⁶ Lähes aina, lukuun ottamatta toimeentulotuen eräitä osia, on kaikki rahamääräiset etuudet myönnettävä, kun yksilö täyttää niitä koskevat saamisedellytykset. Saamisedellytysten täyttyminen ei kuitenkaan aina ole selkeää ja subjektiivinen oikeus saattaakin olla selkeästi tai arvionvaraisesti todettavissa.¹²⁷ Eräitä lain tarkoittamia vammaispalveluja järjestetään vaikeavammaisille subjektiivisena oikeutena. Palveluasuminen kuuluu kuntien erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin ja täten vaikeavammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus tähän palveluun, mikäli hän täyttää vammaispalvelulaissa- ja asetuksessa määritellyt myöntämiskriteerit.¹²⁸ Tähän vaikeavammaiselle taattuun subjektiiviseen oikeuteen liittyy arviotekijöitä, kun joudutaan arvioimaan täyttääkö henkilö lain tarkoittamat myöntämiskriteerit ja onko riittävä huolenpito mahdollista turvata avohuollon toimenpitein.¹²⁹

Perustuslain 19.4 §:ssä, jossa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä, on julkisen vallan asuntopolitiikkaa koskeva velvoite muotoiltu yleisesti. Säännöksen ei itsessään katsota muodostavan subjektiivisia oikeuksia eikä se edellytä niistä säädettäväksi myöskään ylemmällä tasolla. Kuitenkin perustuslain 19.1 §:n takaaman oikeuden välttämättömään huolenpitoon voidaan katsoa edellyttävän myös asumista koskevia toimenpiteitä, jolloin asuntoa vailla olevalle syntyisi subjektiivinen oikeus asumiseen suoraan perustuslain nojalla.¹³⁰ Tämä perustuslain säännös on poikkeus pääsäännöstä, sillä perustuslain TSS-oikeussäännökset eivät perusta välittö-

¹²⁴ HE 164/2014 vp s. 132–133.

¹²⁵ Arajärvi 2011 s. 90–91.

¹²⁶ Kuosma 2011 s. 24–25.

¹²⁷ Arajärvi 2011 s. 90–91.

¹²⁸ Vammaispalvelujen käsikirja. THL. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/>

¹²⁹ Ks. Esim. KHO:2013:7 ratkaisu, jota käsitellään tutkielman luvussa 3.4.3.

¹³⁰ Tuori 2011 s. 750.

miä subjektiivisia oikeuksia. Tämä oikeus ei lähtökohtaisesti ole riippuvainen täydentävistä alemman tasoisista säännöksistä vaan välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa tarvitseva voi perustaa vaatimuksensa suoraan perustuslain säännöksiin.¹³¹ Yleistä subjektiivista oikeutta asumiseen ei taata myöskään tavallisessa lainsäädännössä. Kuitenkin joillakin ryhmillä, kuten vaikeasti vammaisilla, on tällainen oikeus erityissäännösten nojalla.¹³² Vaikeavammaiselle henkilölle subjektiivinen oikeus palveluasumiseen turvataan vammaispalvelulaissa.

Ihmisoikeussopimusten määräykset ja perustuslain toisen luvun TTS-säännökset eivät yleensä välittömästi perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia sosiaaliin etuuksiin niiden objektiivisesta velvoittavuudesta huolimatta, vaan kuten mainittu, pääpaino subjektiivisina oikeuksina taattujen sosiaalisten oikeuksien sääntelyssä on tavallisessa lainsäädännössä. Perustuslain toisen luvun säännöksillä ja ihmisoikeussopimuksilla on kuitenkin periaatteen luonteisille oikeusnormeille ominainen tulkintavaikutuksensa. Ne ohjaavat yksilöllisissä etuuspäätöksissä tavallisen lainsäädännön tulkintaa ja täsmentävät näin subjektiivisten oikeuksien henkilöllistä ja sisällöllistä ulottuvuutta. Ne saattavat myös edellyttää, että jotkin etuuksista on tavallisessa lainsäädännössä turvattava subjektiivisina oikeuksina.¹³³

Palveluasumisen ollessa saajalleen subjektiivinen oikeus, täytyy kunnan järjestää palveluasumista ja siihen liittyviä palveluja määrärahoista riippumattomana palveluna. Määrärahaperustetta ei voida soveltaa palveluasumiseen liittyviä tukitoimia ja palveluja järjestettäessä, vaikka ne muutoin olisivatkin määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia.¹³⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 12.09.2001/2163) vaikeavammaiselle henkilölle oli myönnetty palveluasuminen, joka järjestettiin osittain henkilökohtaisen avustajan palkkaamisella. Kysymyksessä ei voitu katsoa olevan määrärahasidonnainen palvelu, koska henkilökohtaisen avustajan palkkaaminen liittyi palveluasumisen järjestämiseen, joka on vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus. Palveluasuminen on kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu, jolloin määrärahoihin perustuvaa rajaa

¹³¹ Tuori 2011 s. 726.

¹³² Tuori 2011 s. 751.

¹³³ Tuori – Kotkas 2016 s. 294.

¹³⁴ Rätty 2010 s. 219.

ei voitu käyttää perusteena palvelujen ja tukitoimien määrälle. Korkein hallinto-oikeus palautti asian lautakunnan uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Subjektiiivisia oikeuksia koskevat säännökset ovat etuuspäätöksiä tekevän viranomaisen kannalta velvollisuusnormeja. Niiden voidaan katsoa noudattavan konditionaalista jos-niin-ohjelmaa, joka tarkoittaa sitä, että viranomaisen on myönnettävä niin-lauseen ilmaisema etuus silloin, kun hakija täyttää jos-lauseen määrittelemät etuuden saamisedellytykset. Subjektiiivisina oikeuksina taatuista etuuksista tehdyt päätökset on aina tehtävä laillisuusharkintaa käyttäen, vaikkakin päätöksenteossa noudatettava argumentaatio ja itse päätöksenteko ovat erilaista riippuen jos- ja niin-lauseiden, eli etuuksien saamisedellytysten ja sisällön määrittelyn täsmällisyydestä. Tämän vaihtelun vuoksi voidaan puhua subjektiiivisten oikeuksien erilaisista vahvuusasteista. Vahvimmin turvattuja, eli sisällöltään täsmällisimmin lainsäädännössä määriteltyjä subjektiiivisia oikeuksia ovat standardoidut toimeentuloturvaetuudet. Niiden myöntämiseen ei liity yksilöllistä tarvearviointia ja saamisedellytykset sekä sisältö on lainsäädännössä määritelty täsmällisesti. Tarveperusteiset etuudet taas ovat sellaisia, joihin liittyy etuuden tarvitsijan oikeusasemaa koskevia rajanvetokysymyksiä ja tulkintaongelmia. Monet hankalimmat ongelmat paikantuvat juuri kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon.¹³⁵

Subjektiiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten etuuksien eroa ei ole aina helppo päätellä annettujen säännösten sanamuodosta, sillä erityistä järjestämisvelvollisuutta koskevissa säännöksissä ei yleensä erikseen todeta, että saamisedellytykset täyttävällä hakijalla on siihen oikeus. Kunnan erityinen järjestämisvelvollisuus, eli vammaisen subjektiiivinen oikeus, on kuitenkin laissa ilmaistu käsky muodolla (esim. ”kunnan on järjestettävä” 8.2 §). Vammaispalveluasetuksessa näistä puhutaan ”palveluina ja tukitoimina, joita kunta on velvollinen antamaan”. Vammaispalvelulaissa yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin jäävistä etuuksista säädettäessä käytetään taas indikatiivimuotoa (esim. annetaan 8.1 §).¹³⁶ Subjektiiivisina oikeuksina korvatut etuudet ovat eri asemassa myös muutoksenhaussa, sillä

¹³⁵ Tuori – Kotkas 2016 s. 295–297.

¹³⁶ Tuori – Kotkas 2016 s. 299.

näitä koskevista päätöksistä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti, kun taas määrärahasidonnaisesta etuudesta valitettaessa tarvitsee valitusluvan.¹³⁷

Teoreettisesti subjektiivisen oikeuden edellytykseksi ei kuitenkaan ole välttämättä asettaa mahdollisuutta saattaa oikeutensa lainkäyttöelimen vahvistettavaksi. Täten siis valitusoikeutta ei voida pitää yksinomaisena kriteerinä arvioitaessa sitä, mitkä sosiaaliset etuudet on turvattu subjektiivisina oikeuksina. Kuitenkin esimerkiksi kunnallisessa sosiaalihuollossa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vahva argumentti etuuden subjektiivisen luonteen puolesta. On myös mahdollista, että muutoksenhaun ehdoksi ylimpään oikeusasteeseen on säädetty valituslupa silloinkin, kun etuuteen on subjektiivinen oikeus tai taas vaihtoehtoisesti muutoksenhakuoikeus saattaa olla myönnetty myös etuuteen, joka ei ole subjektiivinen oikeus. Perustuslain 21 § kuitenkin edellyttää, että subjektiivisina oikeuksina taattuihin sosiaalisia etuuksia koskeviin päätöksiin järjestetään muutoksenhaku-oikeus.¹³⁸

Subjektiivisen oikeuden ollessa lakisääteinen oikeus, etu tai palvelu, on hallintoelin velvollinen myöntämään tai muuten järjestämään oikeuden tai edun saamisen sen edellytykset täyttävälle. Viranomaiselta puuttuu siis itsenäinen harkintavalta päättettäessä etuuden toteutumisesta. Koska subjektiivinen oikeus perustuu lakiin, ei sitä voida hallinnollisin määräyksiin poistaa, rajoittaa tai evätä. Sen saamisen edellytyksiin ei myöskään voida oikeudellisesti sitovalla tavalla vaikuttaa esimerkiksi pelkästään hallinnollisin normein. Määrärahojen puuttuminen tai se, että oikeuden toteuttamiseen ei ole varauduttu toiminnan suunnitteluvaiheessa, eivät ole perusteita oikeuden myöntämättä jättämiselle tai sen myöntämiselle vain osittain. On kuitenkin myös muistettava, että subjektiivisia oikeuksia ei voi myöskään perustaa hallinnollisiin ohjauksiin sisältyvillä päätöksillä. Täten pelkkä määrärahapäätös, valtionosuuden myöntäminen kunnalle tai edun mainitseminen hallinnon sisäisessä suunnitelmassa ei perusta yksilölle ehdotonta oikeutta edun saamiseen. Jos päätöksentekoa ei siis ole sidottu laissa määriteltyihin edellytyksiin, jää viranomaisen

¹³⁷ Tuori – Kotkas 2016 s. 295.

¹³⁸ Tuori – Kotkas 2016 s. 295.

harkintaan määrärahoista päättäminen, vaikka huomioon tulee tietenkin ottaa virallislähteiden sitovuus.¹³⁹

3.4 Palveluasumisen saamisedellytykset

3.4.1 Vaikeavammaisuuden määrittelystä yleisesti

Vammaispalvelulain 2 §:n mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan vammaispalvelulaissa henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin oikeutetun vammaisen henkilön määrittely sisältää toisistaan eroteltavat neljä kriteeriä; pitkäaikaisuus, henkilön erityiset suoriutumisvaikeudet, tavanomaiset elämäntoiminnot ja välttämätön tarve¹⁴⁰.

Erityisillä suoriutumisvaikeuksilla tarkoitetaan henkilön suoriutumisvaikeuksia, jotka ovat erityisiä, kohtuuttoman suuria ja joihin avuntarve on runsas. Näin ollen kaikki sairaudesta tai vammasta johtuvat suoriutumisvaikeudet eivät ole peruste palveluiden ja tukitoimien saamiselle. Vammaisuutta ja vaikeavammaisuutta tulee siis arvioida suhteessa henkilön olosuhteisiin ja elinympäristöön sekä ottaa huomioon haetut tukitoimet ja palvelut. Sairaus- tai vammaluettelo, joka kertoisi kuka on oikeutettu mihinkin palveluun ja kuka ei, ei voida laatia, sillä vaikeavammaisuuden määrittely tapahtuu aina yksilöllisesti.¹⁴¹

Pitkäaikaisuuden kriteeri edellyttää, että henkilöllä on pitkäaikaisesti sellaisia erityisiä vammasta tai sairaudesta johtuvia rajoituksia, jotka estävät tai vaikeuttavat tavanomaisen elämän toiminnoista suoriutumista. Sairaus tai vamma ei voi siis olla lyhytaikainen tai ohimenevä vaan rajoitusten täytyy olla jatkuvan luonteisia. Rajoitukset ja esteet voivat kuitenkin olla riippuvaisia erilaisista ulkopuolisista tekijöistä ja ne voivat esiintyä aika ajoin. Pitkäaikaisuudelle ei voida asettaa ehdottomia aikarajoja, mutta se edellyttää jonkinasteista pysyvyyttä ja pitkäaikaisvaikutuksia. Harkinta tehdään aina yksilöllisesti ja keskiöön nousee myös asiakkaan oma näkemys vamman aiheuttamasta tarpeesta ja haitoista.¹⁴²

¹³⁹ Mäenpää 2013 s. 254–256.

¹⁴⁰ Rätty 2010 s. 34.

¹⁴¹ Rätty 2010 s. 34.

¹⁴² Rätty 2010 s. 34.

Tavanomaiset elämäntoiminnot ovat jokapäiväiseen elämään liittyviä sellaisia asioita, joiden voidaan katsoa kuuluvan yleisesti yhteiskunnassa liittyviin hyväksyttäviin toimintoihin. Arviointi aloitetaan aina kuitenkin yksilöllisesti vammaisen henkilön elämään liittyvistä tekijöistä ja vammaisen henkilön tarpeista. Tavanomaisiin toimintoihin kuuluvat esimerkiksi työssä käyminen, asuminen, liikkuminen ja opiskelu.¹⁴³

Palvelujen ja tukitoimien välttämättömyys tulee kuvata niitä koskevassa hakemuksessa tai arvioida niitä koskevassa päätöksessä nimenomaan vamman tai sairauden aiheuttaman tarpeen kautta. Toisin sanoen arvioidaan siis sitä, mitä palvelutarpeita aiheutuu kyseessä olevan vamman tai sairauden aiheuttamista rajoituksista ja esteistä.¹⁴⁴

Palveluasuminen on tarkoitettu vaikeavammaisille henkilöille¹⁴⁵. Selvitys henkilön vaikeavammaisuudesta on siis oleellinen päätettäessä palveluasumisen myöntämisestä. Vaikeavammaisuutta tulee arvioida ottaen huomioon haettu tukitoimi tai palvelu ja suhteessa henkilön elinympäristöön ja olosuhteisiin. Järjestämisvastuussa oleva kunta ei voi siis yleisohjeillaan määrätä siitä, kuka on yleisesti pidettävä vaikeavammainen henkilö.¹⁴⁶

Vammaispalveluasetuksen 11 §:n mukaan palveluasumista järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti. Henkilön avuntarpeen ei tarvitse siis olla kaikkina vuorokauden aikoina esiintyvää, vaan säännöksen soveltamisen kannalta oleellista on se, että vaikeavammainen henkilö tarvitsee vuorokauden eri aikoina runsaasti ja jatkuvaluontoisesti toisen henkilön apua suoriutuakseen päivittäisistä toiminnoistaan¹⁴⁷.

¹⁴³ Rätty 2010 s. 35.

¹⁴⁴ Rätty 2010 s. 35.

¹⁴⁵ HE 219/1986 vp s. 6.

¹⁴⁶ Rätty 2010 s. 37.

¹⁴⁷ Rätty 2010 s. 223-224.

Lääkärinlausuntoihin sekä muihin sosiaalisiin selvityksiin, kuten henkilön omaan selvitykseen sairaudestaan ja avuntarpeestaan on kiinnitettävä huomiota vaikeavammaisuutta arvioitaessa.¹⁴⁸ Lääkärinlausuntojen voidaan nähdä olevan merkittävässä osassa vaikeavammaisuutta ratkaistaessa, kun tutkitaan oikeuskäytäntöä. Hallinto-oikeuden päätökset ovat muuttuneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja palautettu kunnalle takaisin uudelleenkäsiteltäväksi, kun on saatu lisäselvityksiä henkilön terveydentilasta. Lääkärinlausunnoissa oleellista on toiminnallisten esteiden pysyvyyden arviointi ja ennuste sairauden kestosta¹⁴⁹. Palveluasumisen tarvetta ei voida kuitenkaan ratkaista yksinomaan lääkärinlausuntojen perusteella¹⁵⁰.

Kunnassa päätöksentekevän tahon vastuulle jää arvioida se, milloin henkilöllä on riittävät valmiudet suoriutua päivittäisistä toiminnoistaan ilman palveluasumista, esimerkiksi vain henkilökohtaisen avustajan tuella ja milloin henkilö taas on jatkuvan avun tarpeessa. Palvelutarpeen selvittämisellä ja palvelusuunnitelmalla kartoitetaan, mitä palveluja henkilö tarvitsee. Näihin liittyvät selvitykset toimivat viranomaisen apuna vaikeavammaisuutta määriteltäessä, kun palveluasumista myönnetään. Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään tasapuolisesta kohtelusta hallinnossa (yhdenvertaisuusperiaate), joka velvoittaa viranomaisen kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Periaatteen voidaan nähdä vaikuttavan myös vaikeavammaisuuden määrittelyyn. Kaikki tapaukset eivät ole täysin selkeitä sen suhteen, milloin henkilö on oikeutettu palveluasumiseen ja kun turvataan lääkärinlausuntoihin henkilön vamman tai sairauden tasosta, saattavat erot joskus olla vähäisiä henkilön välillä, kenelle palveluasumista myönnetään ja kenelle sitä ei myönnetä. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kuitenkin samanlaisissa tapauksissa viranomaisen tulee toimia samalla tavalla ja erilaisissa eri tavalla¹⁵¹. Joskus asiakkaan saattaa kuitenkin olla vaikea nähdä periaatteen toteutumista, mikäli esimerkiksi lääketieteelliset erot ovat vain pieniä. Kun viranomainen käyttää harkintaa, joka kohdistuu yksityisen oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin, tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu. Vai-

¹⁴⁸ Rätty 2010 s. 37.

¹⁴⁹ Rätty 2010 s. 36.

¹⁵⁰ Rätty 2010 s. 226.

¹⁵¹ Niemivuo et al. 2010 s. 127.

keavammaisuuden määrittely palveluja myönnettäessä on siis osaltaan viranomaisen harkintavallan käyttöä.

3.4.2 Iäkäs vai vaikeasti vammainen henkilö

Vaikeavammaisuutta määriteltäessä ei mitään vammaisryhmää voida sulkea säännöksen soveltamisen ulkopuolelle.¹⁵² Tämän vuoksi ikärajaa sille, ketä voidaan pitää asumispalveluihin oikeuttavassa määrin vaikeavammaisena, ei ole vammaispalvelulaissa asetettu.¹⁵³ Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa (KHO:2007:79) monivammaisen lapsen vanhemmat olivat hakeneet palveluasumisen järjestämistä kotiin, mutta sosiaalilautakunta oli hylännyt hakemuksen. Lautakunnan mukaan kunnan vammaispalvelulain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaiset palvelut olivat riittäviä, kun otettiin huomioon vanhempien velvollisuus huolehtia alaikäisestä lapsestaan. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi sosiaalilautakunnan valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä, jolla sosiaalilautakunnan päätös oli kumottu ja asia palautettu uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen yhtenä perusteena katsottiin, että myös kehitysvammaista voidaan pitää vammaispalvelulain tarkoittamana vaikeavammaisena. Kun lapsen erityistarpeet hänen ikänsä ja kehitystasonsa huomioon ottaen edellyttävät vanhemmiltä tavanomaisen vanhemmuuden ylittävää erityistä valvontaa ja huolenpitoa, ovat vammaispalvelulain mukaiset tukitoimet ja palvelut tarkoitettu myös alaikäiselle vaikeavammaiselle lapselle. Näin siis pelkkä ikä tai vammanlaatu ei saa vaikuttaa siihen, kuka luetaan vaikeavammaiseksi, jolla on oikeus palveluasumiseen.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa (KHO:2016:28) arvioitavaksi tuli, onko vuonna 1922 syntynyt iäkäs henkilö vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin ja vammaispalveluasetuksen 11 §:n mukaisesti oikeutettu vaikeavammaisille tarkoitettuun palveluasumiseen. Palveluasumiselle ei siis ole asetettu ikärajoja eikä se ole iästä riippuvainen. Vaikka henkilön avuntarve päivittäisissä toimissa olikin runsasta ja jatkuvaa, katsoi korkein hallinto-oikeus kuitenkin, että henkilön avuntarve ei johtunut vammasta tai sairaudesta vaan henkilön toimintakyky oli vähitellen heikentynyt vuosien mittaan. Täten korkein hallinto-oikeus totesi henki-

¹⁵² Rätty 2010 s. 224.

¹⁵³ Kotiaho 2011 s. 45.

lön olevan vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettu iäkäs henkilö. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että vammaispalvelulakia säädettäessä palveluasuminen oli tarkoitus rajata suppealle piirille eikä tarkoituksena ollut, että vammaispalvelulakiin perustuvaa palveluasumista järjestettäisiin suurelle joukolle iäkkäitä henkilöitä, joiden hoidon ja huolenpidon tarve oli tavanomaisesti kunnissa järjestetty laitoshoitona vanhainkodeissa sekä nykyisin myös sosiaalihuoltolain mukaisena tehostettuna palveluasumisena.

Kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 19.9.2016/3907) korkein hallinto-oikeus oli päättänyt pitämään iäkästä henkilöä vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaiseen palveluasumiseen oikeutettuna vaikeavammaisena. Ratkaisussa vuonna 1944 syntyneen iäkkään henkilön toimintakyky oli heikentynyt hänen saamansa aivoverenvuodon ja aivorunkoinfarktin seurauksena siten, että hän tarvitsi runsaasti apua päivittäisissä toimissaan. Ennen aivoverenvuoto henkilö oli pystynyt liikkumaan itsenäisesti, mutta aivoverenvuodon jälkeen vai tuettuna lyhyitä matkoja. Kunta oli katsonut henkilön sairastumisen liittyvän ikääntymiseen, jolloin hänen avuntarpeeseensa vastattiin sosiaalihuoltolain nojalla. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että henkilö ei ollut sellainen iäkäs henkilö, jonka toimintakyky olisi laskenut korkean iän seurauksena lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien, vammojen tai rappeumien vuoksi, jolloin henkilö oli palveluasumiseen oikeutettu vaikeavammainen henkilö.

Tulkinnanvaraa ja epäselvyyksiä palveluasumisen myöntämisessä liittyy siis siihen, onko palveluasumista hakevaa henkilöä pidettävä iäkkäänä henkilönä vai vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä. Ratkaisussa (KHO:2016:28) korkein hallinto-oikeus on katsonut, että mikäli henkilön avuntarve johtuu vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa kuvatusta toimintakyvyn heikkenemisestä, avuntarpeen ei silloin voida katsoa johtuvan vammasta tai sairaudesta vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa ja vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Hallinto-oikeus on ratkaistessaan tapausta (KHO:2016:28) ennen korkeinta hallinto-oikeutta ottanut kantaa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2012:59) antamaan oikeusohjeeseen, joka koski ikääntymisen vaikutusta

vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalvelun myöntämiseen. Hallinto-oikeus on ratkaissut tapauksen käyttäen vuosikirjaratkaisun oikeusohjetta siten, että palveluasumiselle ei ole asetettu ylä- eikä alaikärajaa, vaan ainoana perusteena on henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuva tarve saada palveluasumista. Merkitystä palveluasumisen myöntämisen kannalta ei siis ole sillä, johtuuko palveluasumisen tarve pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista, sillä tällaista rajausta ei palveluasumiseen liity samalla tavoin kuin esimerkiksi henkilökohtaiseen apuun. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ottanut ratkaisussaan kantaa palveluasumisen tarkoitukseen sekä siihen, että vanhuspalvelulain myötä henkilön avuntarpeen johtuessa vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa kuvatusta toimintakyvyn heikkenemisestä, ei henkilö saa palveluja vammaispalvelulain- ja asetuksen mukaisina palveluina vaan hänen avuntarpeeseensa vastataan muiden lakien nojalla.

Ratkaisun myötä uutena korkeimman hallinto-oikeuden antamana oikeusohjeena voitaneen pitää sitä, että vaikka palveluasuminen ei olekaan iästä riippuvainen, uuden vanhuspalvelulain voimaantulon myötä palveluasumista myönnettäessä huomiota tulee kiinnittää siihen, onko toimintakyky heikentynyt vähitellen korkean iän myötä vai onko kyseessä vammaispalvelulain ja -asetuksen mukainen vaikeavammaisuus. Voidaan myös katsoa, että täten selvitykset henkilön terveydentilasta vuosien ajalta nousevat palveluasumispäätöksiä tehtäessä keskiöön. Koska korkeimman hallinto-oikeuden toisessa ratkaisussa (KHO 19.9.2016/3907) henkilön toimintakyky oli heikentynyt äkillisesti sairauden myötä, joka ei ollut kytköksissä vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa määritellyn toimintakyvyn laskuun iän myötä, henkilön katsottiin olevan palveluasumiseen oikeutettu vaikea vammaisuus henkilö.

Kuvailtu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulinja tukee sitä tarkoitusta, joka vammaispalvelulain esitöissä palveluasumiselle myös asetettiin. Palveluasumisen tarkoituksena on auttaa jatkuvasti toisen henkilön antaman avuntarpeessa olevaa vaikeavammaista tulemaan toimeen ilman laitoshoidoa parantamalla hänen toimintakykyään ja antamalla hänelle päivittäisissä toiminnoissa tarvittavaa apua¹⁵⁴. Lain esitöistä ilmenee myös, että vammaispalvelulakiin perustuva oikeus palvelu-

¹⁵⁴ HE 219/1968 vp s. 6.

asumiseen oli tarkoitus rajata suppealle piirille¹⁵⁵. Ratkaisussaan (KHO:2016:28) korkein hallinto-oikeus onkin pitänyt selvänä, että tarkoituksena ei ole ollut järjestää vammaispalvelulain mukaista palveluasumista suurelle joukolle iäkkäitä ihmisiä, joiden tarpeisiin on aiemminkin vastattu sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan vanhuspalvelulaki antaa lainsäädäntöön perustuvan rajanvedon mahdollisuuden iäkkään henkilön ja vaikeavammaisen henkilön välille.

3.4.3 Avuntarpeen turvaaminen avohuollon toimenpitein

Hallituksen esityksestä (219/1986) ilmenee, että vammaispalvelulain säätämisen tarkoituksena oli parantaa vaikeavammaisten huonoja elinoloja. Sosiaalihuoltolain mukaisilla asumispalveluilla voitiin edistää vammaisten mahdollisuuksia itsenäiseen asumiseen, mutta kaikkein vaikeimmin vammaisia varten tarvittiin palveluasumismuoto. Palveluasumisen tarkoituksena on auttaa vaikeavammaista, joka on jatkuvasti toisen henkilön avun tarpeessa, tulemaan toimeen laitoshoidon ulkopuolella.¹⁵⁶ Palveluasumisella annetaan henkilölle hänen päivittäisissä toimissa tarvitsemansa apu sekä pyritään parantamaan henkilön toimintakykyä. Kuten todettu, vammaispalveluasetuksen 11 §:n määritelmä vaikeavammaisesta henkilöstä, joka on oikeutettu palveluasumiseen, on oleellinen päätettäessä palveluasumisen myöntämisestä.

Vammaispalvelulaki asettaa palveluasumisen myöntämiseen kuitenkin joitain rajoituksia. Mikäli vaikea- tai monivammaisen henkilön huolenpitoa ei pystytä turvaamaan avohuollon toimenpitein, ei kunnalla ole vammaispalvelulain mukaista velvollisuutta palveluasumisen järjestämiseen. Tämä rajausta koskee tilanteita, joissa vaikeavammaisen henkilö tarvitsee jatkuvasti ja pitkäaikaisesti monialaista erityisosaamista ja vaativaa sairaanhoitoa. Säännöksen katsotaan koskevan myös tilanteita, missä henkilö on jo palvelu- ja hoidontarpeensa kannalta perustellusti laitoshoidossa. Tosiasiallinen laitoshoidon tarve on kuitenkin aina arvioitava, vaikka henkilö olisi jo hakemusvaiheessa laitoshoidossa.¹⁵⁷ Kunnalla ei siis ole määrärahoista riippumatonta, ehdotonta, järjestämisvelvollisuutta silloin, kun

¹⁵⁵ HE 219/1986 vp s. 4.

¹⁵⁶ HE 219/1986 vp s. 6.

¹⁵⁷ Ahola – Konttinen 2010 s. 6.

henkilöä hoidetaan hänen hoidontarpeensa huomioivalla tavalla jatkuvasti ja pitkäaikaisesti laitoshoidossa tai jos henkilöä on tosiasiallisesti pidettävä laitoshoidon tai – huollon tarpeessa olevana.

Rajanveto palveluasumisen ja laitoshuollon tarpeen välillä voi olla jossain tapauksissa vaikeaa. Laitoshoitoon sijoittaminen ei ole mahdollista, mikäli vaikeavammaisen hakija selviytyy kotona sinne järjestetyin palveluin ja tukitoimin jokapäiväisistä elämäntoiminnoista, ja kysymys ei ole lähinnä kokonaan sairaanhoitoon liittyvistä palveluista, jotka liittyvät hoivaan ja huolenpitoon. Mikäli kuitenkin kunta katsoo hakijan olevan laitoshuollon tarpeessa, on tätä kantaa perusteltava sosiaalisin ja lääketieteellisin perustein. Laitoshoidon tarvetta ei voi kuitenkaan koskaan perustella annettavien palvelujen ja tukitoimien runsaudella ja laajuudella, sillä lakisääteisten tehtävien hoitoon tulee varata riittävät resurssit.¹⁵⁸ Kun arvioidaan, onko vaikeavammaisen henkilö palveluasumisen piirissä, tulee siis kiinnittää huomiota henkilön sairaanhoidollisiin tarpeisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2013:7)¹⁵⁹ perusturvalautakunnan alainen viranhaltija oli hylännyt vaikeavammaisen henkilön hakemuksen vammaispalvelulain mukaisesta palveluasumisesta. Päätöksen perustelujen mukaan henkilö oli edelleen jatkuvan laitoshoidon tarpeessa. Henkilö oli pääosin vuodepotilas ja täysin autettava. Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että se, että henkilö tarvitsi toisen apua ja huolenpitoa ympärivuorokautisesti, ei välttämättä sulkenut häntä pois palveluasumisen piiristä. Kun otettiin huomioon lääkärinlausunnoista ja asiakirjoista saatava selvitys henkilön sairaudesta ja hänen avuntarpeestaan, henkilön oli katsottava olevan vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa ja vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsi toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin runsaasti. Henkilön ei ollut kuitenkaan katsottava olevan jatkuvan laitoshoidon tarpeessa, koska hänen palvelutarpeisiinsa vastaaminen ei edellyttänyt pääasiassa sairaanhoidon osaamista tai muuta erityisosaamista jatkuvasti tai pit-

¹⁵⁸ Rätty 2010 s. 228.

¹⁵⁹ Ks. Myös KHO:2013:6. Ratkaisussa kyseessä samankaltainen tapaus kuin KHO:2013:7, jonka korkein hallinto-oikeus oli ratkaissut samoin perustein päätyen siihen, että henkilön riittävä huolenpito oli mahdollista turvata avohuollon toimenpitein ja kunnan tuli järjestää henkilölle palveluasuminen.

käaikaisesti. Henkilön tarvitsema riittävä huolenpito oli mahdollista turvata avo-
huollon toimenpitein. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta käy ilmi, että
painoarvoa annetaan siis lääkärinlausunnoille ja sille, minkälaista hoivaa henkilö
tarvitsee. Laitoshoidon ei tule kyseeseen, mikäli henkilöllä ei ole jatkuvia sairaan-
hoidollisia tarpeita ja tällöin henkilö on oikeutettu palveluasumiseen.

Arvioitaessa sitä, onko henkilö palveluasumisen vai laitoshoidon tarpeessa, tulee
varsinkin ristiriitatilanteissa, jossa henkilö itse haluaa jäädä kotiin tai esimerkiksi
palvelutaloon asumaan, kiinnittää huomiota asiakkaan omaan mielipiteeseen. Asi-
akkaan omalla mielipiteellä on ratkaisussa merkitystä, sillä sosiaalihuollon asia-
kaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huo-
mioon asiakkaan toivomukset. Asiakaslain 8 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuol-
toa toteutettaessa viranomaisen on valittava ajateltavissa olevista ratkaisuvaihto-
ehdoista se, joka parhaiten toteuttaa asiakkaana olevan henkilön etua.¹⁶⁰ Kor-
keimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on painotettu asiakkaan itsemää-
räämisoikeuden korostunutta merkitystä.¹⁶¹

Vaikeavammaisuuden ja vammaisuuden määrittely ei perustu yksin lääkärin tai
terveydenhuoltohenkilöstön arvioon. Arvioinnin tulee painottua toiminnallisten
rajoitusten selvittämiseen ja kuvaamiseen sekä toisaalta vammaispalvelulain edel-
lyttämän pysyvyyden arviointiin. Arvioitaessa henkilön vaikeavammaisuutta, eli
oikeutta palveluasumiseen, tulee huomiota kiinnittää hänen itsemääräämisoikeu-
tensa toteutumiseen sekä henkilön kykyyn ilmaista omat tarpeensa ja käsityksensä
hoitonsa ja huoltonsa järjestämisestä. Täten palveluasumisen tarvetta ei voida rat-
kaista vain lääkärinlausuntojen pohjalta.¹⁶² Lainesitöistä ilmenee, että palveluas-
umisen tarkoituksena oli tukea vammaisen henkilön osallistumismahdollisuuksia ja
oikeutta päättää omasta hoidostaan ja huolenpidostaan.¹⁶³ Jos henkilö ei omaa täl-
laista kykyä, ei häntä välttämättä voida pitää vaikeavammaisena henkilönä, joka
olisi oikeutettu palveluasumiseen. Palveluasumisen tulee nimittäin tosiasiallisesti tur-
vata kyseiset mahdollisuudet ja palveluasumisen tuli myös mahdollistaa vaikea-
vammaisen suoriutuminen tavanomaisista elämäntoiminnoistaan. Näihin tosiasial-

¹⁶⁰ Rätty 2010 s. 229.

¹⁶¹ Ahola – Konttinen 2010 s. 7.

¹⁶² Vammaispalvelujen käsikirja. THL. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/laki-ja-oikeuskaytanto/palveluasuminen/vaikeavammaisuuden-maarittely>

¹⁶³ HE 219/1986 vp s. 11.

lisiin seikkoihin kiinnitetään huomiota, kun päätetään siitä, kuka on oikeutettu palveluasumiseen.¹⁶⁴ Muun muassa tämän vuoksi palveluasumisen myöntäminen ei ole aina niin selkeää, sillä toisaalta palveluasuminen on tarkoitettu nimenomaan vaikea vammaiselle henkilölle ja tällöin on harkinnanvaraista, milloin henkilön vammanlaatu on sellainen, että hän on laitoshoidon tarpeessa.

Tutkielmassa läpikäytävän korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön kautta voidaan huomata, että vaikeavammaisuuden määritteleminen palveluasumispäätöksiä tehtäessä ei aina ole helppoa. Mikäli henkilön avuntarve on järjestettävissä avohuollon tukitoimin, voi kyseessä olla vaikeavammainen henkilö, jolla on oikeus palveluasumiseen.¹⁶⁵ Avuntarpeen turvaaminen avohuollon toimenpitein on keskeinen tekijä päätettäessä siitä, onko henkilö vammaispalvelulaissa tarkoitettu vaikeavammainen henkilö, joka on oikeutettu palveluasumiseen, sillä vammaispalvelulain 8 §:n mukaan kunnalla ei ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen järjestämiseen, mikäli vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

3.4.4 Vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain suhde

Vammaispalvelulaissa ei määritellä palveluasumisen järjestämistapaa, vaan kunnille ja vammaisille henkilöille on annettu vapaus käyttää olemassa olevia asumiseen liittyviä järjestelmiä. Kunta voi järjestää palveluja esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina ja tukitoimina, kuten esimerkiksi kotipalveluna. Oleellista kuitenkin on se, että tukitoimien ja palveluiden tulee täyttää vammaispalvelulaissa - ja asetuksessa säädetyt edellytykset. Palveluasumisen järjestämistapaa valittaessa on kiinnitettävä huomiota vammaisen henkilön omiin käsityksiin siitä, missä ja miten asuminen tulisi järjestää. Huomiota tulee kiinnittää myös palvelusuunnitelmassa kuvattuun palvelutarpeeseen, sillä palveluita ja tukitoimia tulee järjestää siinä muodossa ja laajuudessa kuin palvelunsaajan palvelutarve edellyttää.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Rätty 2010 s. 226–227.

¹⁶⁵ Rätty 2010 s. 224.

¹⁶⁶ Rätty 2010 s. 218.

Palveluasuminen on rajattu koskemaan vain vaikeavammaisia henkilöitä. Hallituksen esityksessä kuntien erityisen järjestämisvelvollisuuden katsottiin koskevan siis ainoastaan vaikeavammaisia henkilöitä, kun taas lievävammaisille henkilöille voidaan antaa palveluita sosiaalihuoltolain nojalla¹⁶⁷. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä tutkittaessa voidaan huomata, että tulkintavaikeuksia kunnissa on aiheuttanut sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen järjestämisen sekä vammaispalvelulain mukaisten palvelujen järjestämisen suhde. Lakien keskinäisissä suhteissa ja sen aiheuttamissa tulkintaongelmissa kyse on osaltaan siitä, kuka on vammaispalvelulain tarkoittama vaikeavammainen, jolle palveluja järjestetään vammaispalvelulain- ja asetuksen mukaisina palveluina sekä toisaalta kyse on kunnan oikeudesta päättää vaikeavammaisen henkilön palvelujen järjestämistavasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa (KHO 16.12.2005/3369) on osaltaan kyse juuri vammaispalvelulain toissijaisuudesta. Sosiaalilautakunta oli hylännyt henkilön vaatimuksen vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avustajan saamisesta, koska hakijan hoito tuli järjestää ensisijaisen lainsäädännön mukaisina palveluina. Henkilö sairasti aivoinfarktin jälkeen afasiaa sekä apraksiaa, ja sosiaalilautakunta katsoi, että henkilö ei ollut vammaispalveluasetuksen mukaisesti vaikeavammainen henkilö, joka olisi oikeutettu vammaispalvelulain mukaisiin etuuksiin. Hallinto-oikeus kuitenkin kumosi lautakunnan päätöksen ja katsoi, että henkilöä oli pidettävä vaikeavammaisena ja hän on oikeutettu palveluasumiseen esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan avulla. Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen, mutta lausui vielä, että tilanteessa vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin säännös lain toissijaisuudesta väistyy ja henkilön tulee saada palveluja vammaispalvelulain mukaisina palveluina eikä sosiaalihuoltolain perusteella maksullisina palveluina.¹⁶⁸

Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2003:12) oli kyse sosiaalihuoltolailla annettavien palvelujen ensisijaisuudesta. Ratkaisussa dementiaa sairastavaa henkilöä ei pidetty sellaisena vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettuna vaikeavammaisena, jolle kunnan olisi tullut järjestää vammaispalvelulain 8

¹⁶⁷ HE 219/1986 vp s. 12.

¹⁶⁸ Ks. Myös KHO:1996-A-54. Ratkaisussa Parkinsonin tautia sairastavan henkilön palveluasumiseen liittyvät palvelut tuli järjestää sosiaalihuoltolain sijaan vammaispalvelulain nojalla.

§:n 2 momentin nojalla palveluasuminen. Tapauksessa Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston alainen viranhaltija oli päätöksellään hylännyt A:n henkilökohtaista avustajaa ja palveluasumista koskevan hakemuksen, koska A:n tarvitsemat palvelut ja tuet hänen sairautensa ja toimintakykynsä perusteella järjestetään ensisijaisesti kotipalvelun ja omaishoidontuen avulla. Jaosto oli pysyttänyt viranhaltijan päätöksen ja A on vaatinut hallinto-oikeudessa päätöstä muutettavaksi siten, että hänelle myönnetään palveluasuminen omaan kotiin sekä henkilökohtainen avustaja. A piti nykyistä tukijärjestelmää liian raskaana ja sen kustannuksia kohtuuttomina.

Hallinto-oikeus on ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota vammaispalvelulain 4 §:ään sekä 8 ja 10 §:iin ja vammaispalveluasetuksen 11 §:ään. Huomionarvoista kyseisessä ratkaisussa on se, miten paljon painoarvoa hallinto-oikeus on antanut lääkärinlausunnoille viittaamalla useaan eri lääkärinlausuntoon koskien A:n terveydentilaa ja avuntarvetta. Hallinto-oikeus totesikin, että A on vammaispalvelulaissa tarkoitettulla tavalla vaikeavammainen, joka on oikeutettu palveluasumiseen ja palautti asian Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunta vaati hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista. Kaupunki vetosi mm. siihen, että hallinto-oikeus on lääkärinlausuntoihin viittaamalla unohtanut sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen ensisijaisuuden. Kaupunki katsoi, että A:n terveydentila ei edellytä vammaispalvelulain mukaisia palveluja, vaan palvelut on järjestetty tarpeisiin vastaten sosiaalihuoltolain nojalla. Myös korkein hallinto-oikeus oli ratkaisussaan kaupungin kanssa samalla linjalla ja totesi, että henkilön tarvitsemat tukitoimet ja palvelut oli järjestetty riittävästi ja hänelle sopivia palveluja käyttäen sosiaalihuoltolain nojalla, eikä henkilö ollut vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettu vaikeavammainen henkilö, jolle tulisi järjestää palveluasuminen 8 §:n 2 momentin nojalla. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota myös siihen, että palveluasumisen tarvetta ei voida ratkaista yksinomaan lääkärinlausuntojen pohjalta ottamatta huomioon henkilön tosiasiallista selviytymistä kotiooloissa. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi voimaan jaoston päätöksen, jolla A:n hakemus oli hylätty.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 14.1.1998/33) oli kyse siitä, että kunta oli hylännyt henkilön hakemuksen vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen järjestämisestä henkilön kotiin, sillä kunta ei pitänyt henkilöä lain tarkoittamana vaikeavammaisena henkilönä ja hänen peruspalvelunsa oli järjestetty kotipalveluna. Lääninoikeus oli kumonnut sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen perusteena se, että henkilö on vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin ja vammaispalveluasetuksen 10 ja 11 §:ssä tarkoitettu vaikeavammainen. Sosiaali- ja terveystoimi oli valittanut päätöksestä perustellen asiaa siten, että vammaispalveluasetuksen 11 §:n kriteeri toisen henkilön avun tarvitsemisesta vuorokauden eri aikoina ei toteudu. KHO kuitenkin hylkäsi sosiaali- ja terveystoimen valituksen. Henkilö tarvitsi vakavan aivovamman jälkitilan takia toisen henkilön apua mm. ruuanlaitossa, syömisessä, pukeutumisessa ja siivouksessa. Hän tarvitsi myös toisen henkilön kehottelua ja varmistusta suoriutuakseen eri toiminnoista. Henkilöllä oli myös puhevaikeuksia ja öitä lukuun ottamatta hän tarvitsi toisen henkilön apua kaikkina muina vuorokauden aikoina. Henkilöä oli siis pidettävä vammaispalvelulain ja -asetuksen tarkoittamana vaikeavammaisena, joka tarvitsi toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluotoisesti ja vuorokauden eri aikoina huolimatta siitä, että hän ei tarvinnut apua kaikkina vuorokauden aikoina.

Edellä käsiteltyjen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella voidaan todeta, että painoarvoa annetaan vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä määritellylle jatkuvaluontoiselle avuntarpeelle päivittäisissä toiminnoissa. Vaikka henkilö tarvitsisi apua hygieniassa, pukeutumisessa, vaatehuollossa, lääkityksessä, jumppaamisessa, hieronnassa, ruoan valmistuksessa, asioiden hoidossa ja muissa kodin ulkopuolisissa toiminnoissa, mutta hänen avuntarpeensa ei ole vammaispalveluasetuksen 11 §:n mukaista jatkuvaluontoista avuntarvetta, ei henkilö ole oikeutettu palveluasumiseen, vaan hänen avuntarpeeseensa vastataan muilla palveluilla. Palveluasumista järjestettäessä tulee huomioon kuitenkin ottaa henkilön tosiasiallinen selviytyminen palveluasumisessa¹⁶⁹. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussa (KHO:2003:12), että henkilöä ei voitu pitää vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa

¹⁶⁹ Rätty 2010 s. 226.

jatkuvaluontoisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti, sillä henkilöstä saatavien selvitysten perusteella hän oli omatoiminen niin monissa asioissa, että palveluntarve tuli turvatuksi ensisijaisen lainsäädännön mukaisia palveluja käyttäen.

Palveluasumista myönnettäessä painoarvoa tulee antaa myös lääkärin antamille arvioille potilaan tilasta. Kuten kuitenkin jo aiemmin on todettu, ei palveluasumisen myöntäminen voi kuitenkaan perustua pelkästään lääkärinlausuntoihin. Tilanteiden tulkinta ja myöntämisperusteiden rajat eri tapauksissa hahmottuvat ja muuttuvat välillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti. Tämä kertoo siitä, että kunnissa etuuspäätöksiä tekevien viranomaisten työ ei aina ole selkeää ja helppoa, vaan moniin tilanteisiin liittyy paljon tulkintaa. Näin on myös palveluasumisen kohdalla siitäkkin huolimatta, että palveluasuminen on luonteeltaan subjektiivinen etuus, jonka myöntämisperusteet muihin etuuksiin verrattuna ovat kohtuullisen selkeästi määritelty lakiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2005:6) ei ollut kyse siitä, onko henkilö vaikeavammainen, joka on oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen, vaan kyse oli siitä, miten kunta oli henkilölle vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen järjestänyt. Tapauksessa henkilön hakemus palveluasumisen järjestämisestä henkilökohtaisen avustajan turvin oli hylätty ja palveluasuminen oli järjestetty omaishoidontuella, tilapäisellä perhehoidolla, työ- ja/tai päivätoiminnalla sekä kotipalvelulla. Vaikeavammaisen äiti ei suostunut enää toimimaan sosiaalihuoltolain mukaisena omaishoitajana. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että oikeuskysymykseksi jääkin määritellä vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen sisältö ja laajuus suhteessa henkilön vaikeavammaisuuden aiheuttamaan tarpeeseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tämänhetkinen palvelujen järjestämistilanne ei vastaa lain edellyttämällä tavalla laajuudeltaan eikä sisällöltään riittäviä palvelu- ja tukitoimia henkilön palveluasumisen järjestämiseksi. Koska omaishoitajana toimiminen vaatii sosiaalihuoltolain 27 a §:n 2 momentissa ilmenevin tavoin henkilön suostumuksen toimia omaishoitajana, ei vaikeavammaisen palveluasumista ollut omaishoidon osalta järjestetty vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin ja vammaispalveluasetuksen 10 §:n edellyttämällä tavalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa keskeiseksi nousi siis vammaispalvelulain tarkoittaman palveluasumisen järjestämistapa. Vaikka kunnalla on siis oikeus päättää siitä, miten se palveluasumisen vaikeavammaiselle henkilölle järjestää, tulee palveluja järjestää sellaisessa muodossa ja laajuudessa, kuin palvelunsaajan palveluntarve edellyttää¹⁷⁰. Vammaisen henkilön omalle käsitykselle on annettava erityistä merkitystä ja jos asiakkaan mielipide sivuutetaan päätöksenteossa, on se perusteltava päätöksessä.¹⁷¹ Ratkaisussa (KHO:2005:6) korkein hallinto-oikeus katsoikin, että sosiaalityöntekijä ja sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta ovat rikkoneet harkintavallan ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteita ratkaistessaan asian ensisijaisen lainsäädännön turvin, vaikka asiakirjoista ja lukuisista yhteydenotoista oli tullut selväksi, että palveluasumista ei voida järjestää kotona omaishoidon tuen avulla¹⁷².

Tutkittaessa sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain suhdetta palveluasumista järjestettäessä, voidaan huomata, että viranomaista tulisi ohjata keskeisesti myös kaksi sosiaalihuollon oikeusperiaatetta: yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuus sekä myönteisen tulkinnan ensisijaisuus. Korkein hallinto-oikeus oli kuitenkin osassa ratkaisuista todennut yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuuden periaatteen väistyvän. Voidaan katsoa, että epäselvissä tai tulkinnanvaraisissa tilanteissa viranomaisen noudattamaksi keskeiseksi periaatteeksi tulisi nousta myönteisen tulkinnan ensisijaisuus, eli palveluasumispäätöksissä ensisijaisesti omaksuttavaksi tulee hakijan kannalta myönteinen vaihtoehto. Periaate saa tukea perusoikeussäännöksistä ja TSS-sopimuksen määräyksistä ja se puoltaa yhtä sosiaalihuollon lainsäädännön lähtökohdista¹⁷³.

3.5 Viranomaista sitovat oikeusperiaatteet

3.5.1 Harkintavallan rajoitusperiaatteet

Palveluasumista myönnettäessä viranomainen tekee hallintopäätöksen. Sosiaalihuollon päätöksentekoon sovelletaan hallintolakia.¹⁷⁴ Viranomaisen toimintaa oh-

¹⁷⁰ Rätty 2010 s. 218.

¹⁷¹ Rätty 2010 s. 219.

¹⁷² Viranomaista sitovia oikeusperiaatteita tarkastellaan luvussa 3.5.1

¹⁷³ Tuori – Kotkas 2016 s. 197–198. Sosiaalihuollon oikeusperiaatteita käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.2.

¹⁷⁴ Tuori – Kotkas 2016 s. 416.

jaavat hallinnon oikeusperiaatteet on lueteltu tiivistetysti hallintolain 6 §:ssä ja niitä ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Nämä hallinnon oikeusperiaatteet rajoittavat viranomaisen harkintaa hallintopäätöksiä tehtäessä ja ovat siksi hyvin oleellisia vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta. Hallinnon oikeusperiaatteita on mahdollista määritellä erikseen, mutta periaatteiden erot eivät kuitenkaan ole selvärajaisia ja niiden päällekkäinen soveltaminen on mahdollista.¹⁷⁵ Nostan kuitenkin erityisenä periaatteena esille yhdenvertaisuusperiaatteen, jonka merkityksen voi katsoa korostuvan vammaispalveluista päätettäessä.

Yhdenvertaisuusperiaate ankkuroituu perustuslain 6 §:ään, joka sisältää *yleisen* yhdenvertaisuusperiaatteen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä sekä *syrynnän kiellon* useilla eri perusteilla¹⁷⁶. Muun muassa yhdenvertaisuuslaki (2004/21) ja tasa-arvolaki (1986/609) täsmentävät ja konkretisoivat yhdenvertaisuusperiaatetta¹⁷⁷. Yhdenvertaisuusperiaate hallinnossa tarkoittaa tiivistetysti sitä, että virkamiehellä tai viranomaisella on velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.¹⁷⁸

Tasapuolisen kohtelun ydinsisältönä on vaatimus, jonka mukaan viranomaisen tulee kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavoin ja erilaisia eri tavoin niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää eriytettyä arviointia, jossa jokaisen asian erityispiirteet otetaan huomioon eikä vaatimusta ymmärretä absoluuttisella tavalla. Periaatteen sisältö jäsentyy siten, että toisiinsa verrattavissa tilanteissa ei ole lupa menetellä eri tavalla ja toisaalta taas erilaisissa tilanteissa ei tule menetellä samalla tavalla, ellei menettely ole objektiivisesti perusteltua ja oikeutettua siten, että mahdollisuutta syrjiville tai mielivaltaisille päätöksille ei ole.¹⁷⁹

Yhdenvertaisuusperiaatteen sisältö korostuu palveluasumispäätöstä tehtäessä, sillä erot palveluasumiseen oikeutetun ja siihen ei-oikeutetun välillä saattavat jos-

¹⁷⁵ Mäenpää 2011 s. 75.

¹⁷⁶ Laakso et al. 2006 s. 316.

¹⁷⁷ Mäenpää 2011 s. 77.

¹⁷⁸ Mäenpää 2013 s. 147.

¹⁷⁹ Laakso et al. 2006 s. 317.

kus olla todella pienet ja palveluasumispäätöksiä verrattaessa voi asiakkaan olla vaikea havaita eroja. Täten siis yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla asiakas voi luottaa siihen, että viranomaisella on riittävät tiedot hänen tilastaan ja palveluasumispäätös tehdään yhdenvertaisesti, eikä ketään aseteta eri asemaan päätöstä tehtäessä, vaan kaikilla vaikeavammaisuuden kriteerit täyttävillä on yhtäläinen oikeus palveluasumiseen. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen palveluasumispäätöksiä tehtäessä edellyttää siis viranomaiselta erityisiä toimia, jotta hänellä on riittävät tiedot toteuttaa päätös periaatteen mukaan. Katson, että yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista tukevana tekijänä voidaan nähdä palvelusuunnitelma, jonka tarkoitus on kattavasti kartoittaa asiakkaan palvelutarve ja seurata palvelutarpeen muuttumista. Kuitenkaan varsinainen tapauskategoriointi, jota yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen yleensä edellyttää, ei ole sopiva tapaus-ten samankaltaisuuden arviointiin palveluasumista myönnettäessä, sillä palveluasumisen subjektiivinen luonne rajaa jo valmiiksi viranomaisen harkintavaltaa¹⁸⁰.

Kuten aiemmin todettu, liittyy yhdenvertaisuusperiaatteeseen myös syrjinnän kieltö. Syrjintäkiellot on asetettu mielivallan estämiseksi.¹⁸¹ Yhdenvertaisuusperiaatteen sisältämä syrjinnän kieltö, jonka mukaan ketään ei saa asettaa perusteettomasti eriarvoiseen asemaan, kieltää syrjinnän tai suosinnan esimerkiksi alkuperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan tai vammaisuuden takia.¹⁸² Vaikeavammaisen oikeutta palveluasumiseen ei kuitenkaan voida nähdä yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaavana tekijänä, sillä tasapuolisuus ei ole este positiivisille erityistoimille, joiden tarkoituksena on poistaa aikaisempi eriarvoisuus tai syrjivä käytäntö suosimalla heikommissa asemassa olevia, kuten vaikeasti vammaisia henkilöitä. Tällaisen kohtelun tulee perustua suunnitelmaan, jota sovelletaan asiallisesti ja johdonmukaisesti. Erityiskohtelussa on myös noudatettava suhteellisuusperiaatetta siten, että menettely ja käytetyt erityistoimet ovat kohtuullisessa suhteessa kohtelun tavoitteeseen.¹⁸³ Palvelusuunnitelman aseman vahvistaminen kunnissa saattaisi parantaa

¹⁸⁰ Ks. esim. Laakso et al. s. 318. Tapauskategoriointi tulee esille yliopistojen opiskelijavalinnassa, sillä siinä voidaan asettaa erilaisia valintaryhmiä, koska opiskeluoikeuden saaminen ei ole kaikille samanlainen subjektiivinen oikeus ja täten harkintavaltaa jää yliopistoille toisin kuin esimerkiksi perusopetuksessa, johon jokaisella on subjektiivinen oikeus.

¹⁸¹ Laakso et al. 2006 s. 318.

¹⁸² Mäenpää 2013 s. 150.

¹⁸³ Mäenpää 2013 s. 152.

yhdenvertaisuusperiaatteen tarkoituksen toteutumista, sillä suunnitelmalla kartoitetaan henkilön yksilöllinen palveluntarve, jonka perusteella palveluja myönnetään.

Yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksellisyys palveluasumista myönnettäessä tulee ilmi myös alueellista yhdenvertaisuutta ajatellen. Vammaispalvelulain tehtävänä oli tulla poistamaan alueellisia eroja vammaispalveluissa¹⁸⁴. Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa viranomaisista toimimaan erilaisissa tapauksissa eritavoin ja samanlaisissa samalla tavoin¹⁸⁵, mutta ongelmana voidaan nähdä se, miten toteuttaa yhdenvertaisuusperiaate vammaispalveluissa yli kuntarajojen, niin, että myös alueellinen yhdenvertaisuus toteutuisi.

Palveluasumispäätöstä tehtäessä korostuu myös luottamuksensuojan periaate. Yksilön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta on oikeellista sekä virheetöntä ja että päätökset ovat pysyviä.¹⁸⁶ Vaikeavammaisen henkilön tulee luottaa siihen, että viranomainen on toiminut virheettömästi palveluasumispäätöstä tehdessään ja ottanut huomioon henkilön yksilölliset tarpeet. Vaikka palvelusuunnitelma ei ole virallinen hallintopäätös, vaan toimintasuunnitelma, on se kuitenkin väline, jonka perusteella mm. palveluasumista ja siihen liittyviä palveluja myönnetään. Palvelusuunnitelma tehdään yhteistyössä vammaisen henkilön ja viranomaisen kanssa ja siinä olevista suunnitelmista poikkeaminen ei ole perusteettomasti mahdollista sen luonteesta huolimatta.¹⁸⁷ Täten luottamuksensuojan merkityksen voidaan katsoa korostuvan jo palveluasumisen kartoitusvaiheessa, jolloin käydään läpi vaihtoehtoja ja kartoitetaan asiakkaan omaa mielipidettä sekä muita palveluasumisen järjestämiseen vaikuttavia tekijöitä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältönä on, että viranomaisen tulee harkintavaltaa käyttäessään edistää vain niitä tarkoituksiperiä, jotka kuuluvat viranomaisen tehtäväpiiriin ja toimivaltuuksiin ja jotka sisältyvät tapaukseen sovellettavan säännöksen tavoitteisiin.¹⁸⁸ Palveluasumiseen sovelletaan vammaispalvelulakia. Vammaispalvelulaissa olevia säännöksiä on aina tulkittava perus- ja ihmisoikeus-

¹⁸⁴ HE 1986/219 vp s. 4.

¹⁸⁵ Laakso et al. 2006 s. 317.

¹⁸⁶ Laakso et al. 2006 s. 345.

¹⁸⁷ Rätty 2010 s. 101.

¹⁸⁸ Laakso et al. 2006 s. 339.

myönteisellä tavalla. Hallintoviranomaisen on valittava vammaispalvelulain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehtoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksien toteutumista.¹⁸⁹ Täten siis palveluasumista myönnettäessä viranomaisen harkintaa ohjaa tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen tulee palveluasumispäätöstä harkitessaan edistää perustuslain mukaisia periaatteita, eli henkilön oikeutta yhdenvertaiseen elämään muiden kanssa sekä oikeutta omaan asuntoon. Vammaisen henkilön tulisi siis voida luottaa siihen, että hänen asiaansa viedään eteenpäin näiden tarkoitusten pohjalta, etsien hänen toimintakykyään parhaiten tukevia vaihtoehtoja, kuten vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen tarkoitus on, eikä esimerkiksi siten, että pyritään etsimään vaihtoehtoa, joka olisi kunnan kannalta edullisin, mutta sivuuttaisi perusoikeuksien tarkoituksien toteutumista.

Jo aiemmin viitatussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2005:6) Korkein hallinto-oikeus katsoi sosiaalityöntekijän ja sosiaali- ja terveyslautakunnan rikkoneen harkintavallan ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteita, koska henkilön palveluasumista koskeva päätös oli tehty ensisijaisen lainsäädännön, eli sosiaalihuoltolain mukaisen omaishoidon turvin, vaikka tiedossa oli, että henkilön palveluasumista ei voida järjestää kotona omaishoidon tuen avulla. Viranhaltija ja lautakunta eivät olleet yrittäneet päätöksissään selventää, miten päivittäinen kotona tapahtuva hoito, huolenpito ja avuntarve turvataan jatkuvaluontoisesti vuorokauden eri aikoina päätöksen mukaisen puuttuvan omaishoitajan osalta. Viranhaltijalla ja lautakunnalla oli tiedossa päätöstä tehdessään, että omaishoitajaa ei vaikeavammaisella ollut tiedossa, omaishoidon tukea ei ollut haettu ja henkilön vaikeavammaisuus ja avuntarve huomioon ottaen omaishoidon tuki ei ollut riittävä. Kunta ei siis ollut järjestänyt erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluasumiseen liittyviä palveluja siten, että se ottaisi huomioon henkilön yksilölliset tarpeet ja palvelujen riittävän laajuuden.

3.5.2 Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet

Sosiaalihuollon etuuksia ei yleensä ole säännelty täsmällisillä säännöksillä ja lisäksi sosiaalihuollossa keskiöön nouseva tosiasiallinen hoito- ja palvelutoiminta on

¹⁸⁹ Ahola – Konttinen 2010 s. 12.

myös väljästi säänneltyä, jolloin sosiaalioikeudessa juuri sosiaalihuollon sääntely-alueella oikeusperiaatteiden asema korostuu. Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet pohjautuvat sosiaalihuoltolain, asiakaslain ja erityislakien säännösten ohella myös lakien esitöihin, kuten sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöön vuodelta 1971. Mietinnön pohjalta monet omaksutut periaatteet on myöhemmin vahvistettu sosiaalihuollon lainsäädännössä.¹⁹⁰

Sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden kohdealueena on nimenomaan yksilöihin kohdistuva päätöksenteko ja toiminta¹⁹¹. Palveluasumisen ollessa osa tällaista sosiaalihuollon päätöksentekoa, sitovat sosiaalihuollon oikeusperiaatteet päätöstä tekevää viranomaista hallinnon oikeusperiaatteiden ohella. Poikkeuksen yksilöihin kohdistuvasta päätöksenteosta ja toiminnasta muodostaa osallistumis- ja vaikutamisperiaate, joka vaatii sosiaalihuollon toimintayksiköissä ja kunnallisessa toimintapolitiikassa ryhmätason vaikutusmahdollisuuksia¹⁹². Sosiaalihuollon asiakaslaki sitoo niin viranomaista kuin yksityistäkin sosiaalihuollon toimijaa, jolloin yhtä hyvin viranomaisen kuin yksityisenkin toimijan tulee noudattaa asiakaslaissa säänneltyjä yleisiä periaatteita, kuten itsemääräämisoikeutta ja integriteettiperiaatteen eri ulottuvuuksia.¹⁹³

Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet ryhmitellään seuraavasti:

1. Laajentavan tulkinnan kieltä päätettäessä tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai etuuksien saajien valvonnasta
2. Hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä
3. Tarveperiaate
4. Asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen
5. Asiakkaan integriteetin kunnioittaminen
6. Yleisten sosiaalipalveluiden ensisijaisuus
7. Asiakkaan omatoimisuuden edistäminen
8. Ryhmätason osallistuminen ja vaikuttaminen
9. Luottamuksellisuus.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Tuori – Kotkas 2016 s. 195–197.

¹⁹¹ Tuori – Kotkas 2016 s. 205.

¹⁹² Tuori – Kotkas 2016 s. 205.

¹⁹³ Tuori – Kotkas 2016 s. 205.

¹⁹⁴ Tuori – Kotkas 2016 s. 197.

Laajentavan tulkinnan kiello on keskeinen tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai etuuksien saajien valvonnasta päätettäessä. Laajentavan tulkinnan kiellon periaatetta perustelevat ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat, sillä tahdosta riippumattomat toimet ja valvonta rajoittavat itsemääräämisoikeutta sekä henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta ja siksi niihin valtuuttavia säännöksiä on tulkittava ahtaasti perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.¹⁹⁵

Palveluasumispäätöstä tehtäessä laajentavan tulkinnan kiellon periaate ei nouse keskeisenä sosiaalihuollon oikeusperiaatteena esiin, sillä kyse on avohuollon palveluista päättämisestä, johon ei sisälly valvontaa tai tahdosta riippumattomia toimenpiteitä. Sen sijaan myönteisen tulkinnan ensisijaisuus on keskeinen oikeusperiaate, joka nousee esiin palveluasumispäätöstä tehtäessä. Kun tahdosta riippumattomissa toimenpiteissä perusoikeusmyönteinen tulkinta puoltaa laajentavan tulkinnan kielloa, perustelee perusoikeusmyönteinen laintulkinta etuuspäätöksissä hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuutta ja vastaa niin ikään eettisille ja moraalisisille näkökohdille annettavaa etusijaa yksilöllisissä päätöksissä¹⁹⁶. Toisin sanoen myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaatteen mukaan yksilöllisissä etuuspäätöksissä on epäselvissä tai tulkinnanvaraisissa tilanteissa omaksuttava ensisijaisesti hakijan kannalta myönteinen vaihtoehto. Sosiaalihuollon lainsäädännön lähtökohtana on yksilön ja perheen etu, joka puoltaa periaatetta. Periaate saa tukea myös perustuslain perusoikeussäännöksistä sekä TSS-sopimuksen määräyksistä ja tavallisen lainsäädännön tavoitesäännöksistä.¹⁹⁷

Palveluasumispäätöstä tehtäessä myös tarveperiaate korostuu. Sosiaalihuollon etuudet perustuvat juuri tarveperiaatteeseen, jonka yleisenä sisältönä on se, että sosiaalietuuksia luodaan ja myönnetään niitä eniten tarvitseville. Periaate suuntaa aidosti kuntien päätöksentekoa, jossa päätetään toimintapolitiikan ratkaisuista eli voimavarojen kohdentamisesta sosiaalihuollon etuuksiin. Periaate ei siis jää vain järjestelmätason lainsäädäntöperiaatteeksi. Kuntien yleinen järjestämisvelvollisuus on sosiaalihuollon lainsäädännössä sidottu kunnassa esiintyvään palvelutarpeeseen ja kunnan yleinen järjestämisvelvollisuus on määritelty esimerkiksi vammaispalvelulaissa. Toimintapolitiikka koskevien ratkaisujen lisäksi periaate suun-

¹⁹⁵ Tuori – Kotkas 2016 s. 197.

¹⁹⁶ Tuori – Kotkas 2016 s. 198.

¹⁹⁷ Tuori – Kotkas 2016 s. 197–198.

taa myös yksilöllistä päätöksentekoa etuuksien myöntämisestä sekä tosiasiallista palvelutoimintaa.¹⁹⁸

Tarveperiaate on otettava lähtökohdaksi subjektiivisina oikeuksina taattuja palveluja, kuten palveluasumista myönnettäessä, mutta myös määrärahasidonnaisia etuuksia myönnettäessä, sillä sosiaalihuollon lainsäädäntö viittaa myös tällaisissa tapauksissa tarveperiaatteen ensisijaisuuteen. Tarveperiaatteen ongelmaksi muodostuu kuitenkin sen epämääräisyys, kun hakijoita on paljon. Tämän vuoksi tarpeiden objektivointi ja määrittäminen esimerkiksi kunnan omin sosiaalihuollon ohjein saattaa olla välttämätöntä. Juuri asumispalveluiden ja laitospalveluiden tarvetta arvioitaessa kunnissa käytetään kriteeristöjä, joilla mitataan toimintakykyä ja palveluntarvetta. Tarveperiaatteen ensisijaisuutta on oikeudellisessa arvioinnissa pidettävä lähtökohtana, vaikka sen epämääräisyyden ja vähäisen erottelukyvyn vuoksi sitä saatetaan joutua täydentämään muilla kriteereillä. Tarveperiaatteeseen on viittaus myös sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä, jossa säädetään asiakkaan oikeudesta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja kohteluun.¹⁹⁹

Kuten tutkielmassa on aiemmin todettu, asiakkaan itsemääräämisoikeuden takaminen on keskeinen sosiaalihuollon asiakaslain tavoite. Asiakaslaisissa on useita tätä periaatetta toteuttavia säännöksiä ja lakiin sisältyy myös säännöksiä asiakkaan oikeudesta osallistua häntä koskevien sosiaalihuollon palveluiden ja muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Integriteettiperiaate nousee merkitykselliseksi periaatteeksi tosiasiallisessa palvelutoiminnassa. Integriteettiperiaate on laaja-alainen ja se kokoo vaatimuksia liittyen asiakkaiden ihmisarvon, kulttuuritaustan, persoonallisuuden ja yksityisyyden kunnioittamiseen. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä on kyse juuri siitä, että sosiaalihuollon viranomaisten, laitosten ja työntekijöiden tulee kunnioittaa asiakkaan integriteettiä. Integriteettiperiaatteen yksittäisillä ulottuvuuksilla on taustansa perusoikeussäännöksissä ja ihmisoikeusmääräyksissä esimerkiksi ihmisarvon loukkaamattomuuden ja asiakkaan yksityisyyden kunnioituksen osalta.²⁰⁰

¹⁹⁸ Tuori – Kotkas 2016 s. 198.

¹⁹⁹ Tuori – Kotkas 2016 s. 198–199.

²⁰⁰ Tuori – Kotkas 2016 s. 200.

Yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuuden periaate tarkoittaa jo tutkielman alusakin käsitellyn mukaisesti sitä, että sosiaalihuollon erityislakeihin, kuten vammaispalvelulakiin, on otettu säännökset niiden tarkoittamien palvelujen toissijaisuudesta. Toisin sanoen palveluja esimerkiksi vammaispalvelulain nojalla annetaan niille, jotka eivät saa tarkoituksenmukaisia ja riittäviä palveluja muun lain nojalla.²⁰¹ Periaatteessa on kuitenkin työnjaollisen tarkoituksenmukaisuuden lisäksi kysymys myös sellaisen leimaavuuden välttämisestä, mikä liittyy vielä edelleen joihinkin erityislakeihin perustuviin palveluihin. Sosiaalihuollon periaatekomitea on kutsunut tätä yleisten sosiaalipalveluiden ensisijaisuuden periaatteen tarkoitusta normaalisuuspyrkimykseksi.²⁰²

Asiakkaiden omatoimisuuden edistäminen on sosiaalihuoltolaissa vahvistettu yhtenä sosiaalihuollon toimintaperiaatteena myös lain 4 §:ssä. Asumispalvelujen osalta säädetään 21 §:ssä siten, että asumispalveluja toteutettaessa tulee huolehtia siitä, että henkilön yksityisyyttä ja oikeutta osallistumiseen kunnioitetaan.

Osallistumis- ja vaikuttamisperiaate kiinnittyy perustuslain 14.4 §:ään ja se muotoilee ryhmätasolla vaatimuksen asiakkaiden omien tarvetulkintojen ja toivomuksien huomioon ottamisesta²⁰³. Koko sosiaalihuoltoa koskevana periaate on vahvistettu sosiaalihuoltoasetuksen 5 §:ssä, jonka mukaan sosiaalihuollon asiakkaille on järjestettävä mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuollon ja sen eri toimintayksiköissä annettavan huollon suunnitteluun ja toteuttamiseen. Myös kuntalaissa (410/2015) säädetään kunnanhallituksen velvollisuudesta asettaa erillisiä valtuustoja ja neuvostoja tiettyjen asukasryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Lisäksi vammaispalvelulaissa on täsmällisempiä säännöksiä kuntatason osallistumisesta²⁰⁴. Vammaispalvelulain 7.2 §:n mukaan kunnan on otettava huomioon vammaisten esittämät tarpeet ja näkökohdat, kun se kehittää vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluja ja tukitoimia.

²⁰¹ Tuori – Kotkas 2016 s. 203.

²⁰² Tuori – Kotkas 2016 s. 203.

²⁰³ Tuori – Kotkas 2016 s. 204.

²⁰⁴ Tuori – Kotkas 2016 s. 205.

Luottamuksellisuuden periaate suojaa asiakkaan asemaa ja se kuuluu sosiaalioikeuden tärkeimpiin periaatteisiin. Sosiaalisia etuuksia koskeva päätöksenteko vaatii perustakseen asiakasta koskevia tietoja, joiden nojalla pystytään muun muassa arvioimaan täyttääkö henkilö etujen myöntämiselle asetetut edellytykset. Nämä sosiaalihuollon päätöksentekijän asiakkaista saamat tiedot ovat usein arkaluonteisia ja koskevat asiakkaiden yksityisyyden ydinalueita.²⁰⁵

Luottamuksellisuuden perustelut jakautuvat kahteen osaan; se nojautuu sosiaalihuollon asiakkaiden yksityisyyden suojaan sekä toisaalta luottamuksellisuus on edellytyksenä huolto- tai hoitosuhteelle, jota sosiaalihuollon tavoitteiden toteuttaminen vaatii. Perustuslain perusoikeusluvussa on yleislauseke yksityiselämän suojasta ja yksityiselämä saa turvaa myös ihmisoikeussopimusten määräyksistä, kuten KP-sopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta. Näiden sopimusten soveltamiskäytännössä on katsottu, että KP-sopimuksen 17 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamaan yksityiselämän suojaan sisältyy henkilötietoja koskeva ulottuvuus. Yksityisyyden suoja korostuu myös muissa kansainvälisissä sopimuksissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden toteuttaminen edellyttää myös luottamuksellista huolto- tai hoitosuhdetta, joka ei voi syntyä, ellei asiakkaalla ole varmuutta siitä, että hänen henkilökohtaiset tietonsa eivät leviä muualle. Tällä luottamuksellisuuden lisäperustelulla on selkeästi yksityisyyden suoja pidemmät historialliset juuret.²⁰⁶

Luottamuksellisuus kuului sosiaalihuollon periaatekomitean omaksumiin sosiaaliturvapolitiikan yleisiin toimintaperiaatteisiin, jonka avulla yksilöllisessä huollossa kyettäisiin luomaan hyvä huoltosuhde, jota huollon tavoitteiden toteuttaminen vaatii. Komitea johti luottamuksellisuudesta seuraavia vaatimuksia, jotka on huomioitu myös sosiaalihuollon asiakaslaissa:

- Asiakkaan on saatava tietää, mihin hänen antamiaan tietoja käytetään
- Asiakkaalle on ilmoitettava, kenelle ja mihin tarkoitukseen tietoja todennäköisesti tullaan luovuttamaan

²⁰⁵ Tuori – Kotkas 2016 s. 723–724.

²⁰⁶ Tuori – Kotkas 2016 s. 724–726.

- Jos tietoja käytetään muuhun tarkoitukseen, tähän on hankittava asiakkaan suostumus
- Asiakkaalla on kaikissa tapauksissa oltava perusteltu varmuus siitä, että tietoja ei missään tilanteessa käytetä häntä vastaan.²⁰⁷

3.6 Kunnallisten soveltamisohjeiden asema palveluasumisesta päätettäessä

Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi antaa viranhaltijoilleen sosiaalihuollon palveluja koskevia soveltamisohjeita.²⁰⁸ Sosiaalihuollon toimeenpanotehtäviä hoitaa kunnissa yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Toimielimen päätösvaltaa voidaan kuitenkin siirtää sen jaostoille tai alaisilleen viranhaltijoille muissa kuin tahdosta riippumattomissa asioissa kunnanvaltuuston hyväksymällä hallintosäännöllä. Lisäksi sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaavalla viranhaltijalla, joka osallistuu asiakastyöhön, on kiireellisissä tilanteissa lakiin perustuva oikeus käyttää toimielimen toimivaltaa.²⁰⁹

Tavanomaisesti sosiaalihuollon kunnallinen toimielin on vahvistanut viranhaltijoille soveltamisohjeet niissä asioissa, jotka on hallintosäännöllä siirretty heidän ratkaistavakseen. Ohjeita annetaan esimerkiksi vammaispalvelulaissa säännellyistä palveluista sekä tukitoimista ja on mahdollista, että valtuuston hyväksymään hallintosääntöön on otettu viittaus perusteisiin tai ohjeisiin, joita toimielimen on vahvistettava alaisilleen viranhaltijoille. Erityisesti kiireellisiä tilanteita koskevassa päätöksenteossa sosiaalihuoltolaissa edellytetään perusteiden ja yleisten ohjeiden vahvistamista viranhaltijan toimivallan käytölle.²¹⁰

Soveltamisohjeiden sitovuuden arvioinnissa merkitystä ei ole sillä, viitataanko hallintosäännössä sosiaalihuollon toimielimen ohjeisiin vai ei. Kuntalain mukaan hallintosäännön hyväksyminen kuuluu valtuustolle ja valtuusto ei voi siirtää sitä koskevaa toimivaltaansa muille toimielimille. Lisäksi hallintosäännössä ei voida antaa yksityishenkilöitä koskevaa päätöksentekoa velvoittavia sisällöllisiä normeja vaan

²⁰⁷ Tuori – Kotkas 2016 s. 726–727.

²⁰⁸ Rätty 2010 s. 105.

²⁰⁹ Tuori – Kotkas 2016 s. 165.

²¹⁰ Tuori – Kotkas 2016 s. 166.

ainoastaan tehtävän- ja toimivallanjakoa koskevia määräyksiä. Samanlaisia määräyksiä voi sisältyä myös sosiaalihuollon toimielimen vahvistamiin ”perusteisiin ja yleisiin ohjeisiin” viranhaltijan toimivallan käytöstä kiireellisissä tilanteissa.²¹¹

Esimiesasemassa olevalla toimielimellä on kunnallishallinnon sisäisissä alaisuussuhteissa tietty ohjausvalta. Samalla tavoin on asia myös sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden suhteissa. Toimielin voi siis ohjausvaltansa nojalla antaa viranhaltijoita velvoittavia normeja menettelystä, jota päätöksenteossa tulee noudattaa. Annetut normit eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa lakien tai asetusten, kuten hallinto- tai sosiaalihuoltolain kanssa.²¹²

Palveluasuminen on vammaispalvelulaissa taattu subjektiivisena oikeutena vaikeavammaiselle, jolloin kunnallisilla soveltamisohjeilla ei voida asettaa etuuden saamiselle ehtoja, jotka eivät perustu lakiin tai asetukseen. Soveltamisohjeilla ei voida myöskään rajoittaa etuuksia sisällöltään tai tasoltaan siitä, mitä ylemmän asteisissa normeissa säädetään. Eduskunnan oikeusasiamies onkin jo vuoden 1997 toimintakertomuksessaan ottanut kantaa soveltamisohjeiden ja vammaispalvelulaissa taattujen subjektiivisten oikeuksien suhteeseen. Oikeusasiamiehen linjan mukaan vammaispalvelulaissa subjektiivisina oikeuksina taatuille palveluille ei voida asettaa lakiin tai asetukseen perustumattomia saamisedellytyksiä tai palvelujen määrää koskevia rajoituksia.²¹³

Soveltamisohjeilla ei voida oikeudellisesti sitovasti asettaa ylemmän asteisiin säännöksiin perustumattomia ehtoja, joilla tiukennettaisiin lakisääteisten etuuksien saamisedellytyksiä tai rajoitettaisiin niiden sisältöä tai tasoa myöskään kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvissa palveluissa ja etuuksissa. Lain tai asetuksen väljien säännösten tai yleislausekkeiden tulkintaa koskeviin ohjeisiin suhtaudutaan kuitenkin sallivammin. Kuitenkin myös tulkintaohjeiden poikkeuksetonta sitovuutta vastaan puhuu sosiaalihuoltoa luonnehtiva tapauksittainen tarvearviointi.²¹⁴ Ohjeet eivät siis saa estää viranhaltijaa poikkeamasta oh-

²¹¹ Tuori – Kotkas 2016 s. 166.

²¹² Tuori – Kotkas 2016 s. 166.

²¹³ Tuori – Kotkas 2016 s. 166–167.

²¹⁴ Tuori – Kotkas 2016 s. 168.

jeesta yksittäistapauksissa arvioitaessa asiakkaan yksilöllisiä tarpeita ja olosuhteita.²¹⁵

Sisällöllisten soveltamisohjeiden antamista voidaan sekä puoltaa että vastustaa. Vastustaviin perusteisiin kuuluu juuri sosiaalihuollon lähtökohtana toimiva tapausittainen tarvearviointi. Kuten mainittu, on tarveperiaate keskeinen etuuspäätöksissä huomioonotettava oikeusperiaate. Lisäksi soveltamisohjeita vastustavana näkökulmana voidaan huomioda myös sosiaalihuoltolain 50 §:ssä säädetty mahdollisuus saattaa viranhaltijan päätökset toimielimen käsiteltäväksi. Säännös menettää oikeusturvan kannalta merkitystään, mikäli toimielimellä olisi mahdollisuus velvoittavin määräyksin ohjata näiden päätösten sisältöä.²¹⁶

Soveltamisohjeiden antamista taas puoltaa käytännön näkökohtien ohella kunta-laisten yhdenvertaisuuden näkökulma. Soveltamisohjeiden avulla voidaan pyrkiä varmistamaan yhtenäisen ratkaisulinjan toteutuminen samankaltaisissa tapauksissa.²¹⁷ Rätty onkin todennut, että sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on mahdollisuus antaa soveltamisohjeita erityisesti silloin, kun ne turvaavat kunta-laisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset päätöksenteossa.²¹⁸ Kuitenkin soveltamisohjeilla kunnissa saavutettavan yhdenvertaisuuden hintana voi olla eriarvoisuuden lisääntyminen kuntien välillä, joka on nähtävissä esimerkiksi toimeentulotuessa kuntakohtaisten erojen lisääntyessä tuen tasossa ja osittain myös tuen saamisedellytyksissä.²¹⁹

Lähtökohdaksi suomalaisessa hallintokäytännössä on katsottu, että viranomaiset ja virkamiehet ovat velvollisia noudattamaan hierarkkisesti ylempien viranomaisten ja virkamiehien määräyksiä, mikäli nämä eivät ole ilmeisen lainvastaisia. Kunnallisten viranhaltijoiden on siis yksilöllisissä päätöksissä noudatettava sitoviksi tarkoitettuja soveltamisohjeita, mikäli nämä eivät ole ilmeisessä ristiriidassa etuuksia sääntelevien lakien, asetusten tai valtioneuvoston päätösten kanssa. Kunnallisten normien antamisvaltaa on kuitenkin vaikea täsmentää ja tällaisia normeja ei siksi voida myöskään kovin usein pitää sisällöltään ilmeisen lainvastaisina. Kun-

²¹⁵ Rätty 2010 s. 105.

²¹⁶ Tuori – Kotkas 2016 s. 168–169.

²¹⁷ Tuori – Kotkas 2016 s. 168–169.

²¹⁸ Rätty 2010 s. 105.

²¹⁹ Tuori – Kotkas 2016 s. 169.

nalliset soveltamisohjeet ovatkin usein viranhaltijoiden päätöksenteossa tärkein ohjenuora, sillä sosiaalisista etuuksista annetut ylemmän asteiset säännökset on yleensä muotoiltu todella väljiksi, jolloin soveltamisohjeiden asema on keskeinen konkreettisessa päätöksenteossa.²²⁰

Monet kunnat ovat laatineet viranomaisille päätöksentekoa helpottamaan myös palveluasumisen myöntämistä koskevat soveltamisohjeet, jotka ovat useimmilla kunnilla myös asiakkaan nähtävillä internetissä. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan kunnan viranhaltijoilla on myös oma-aloitteinen velvollisuus selvittää asiakkaalle palvelujärjestelmään sisältyvät erilaiset vaihtoehdot sekä se, minkälaisilla edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan palveluja ja tukitoimia. Soveltamisohjeiden laatimisen voidaan katsoa tukevan myös tätä sitovaa määräystä sekä niiden julkinen nähtävillä olo lisää myös sosiaalihuollon päätöksenteon avoimuutta.

Hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus ei ole oikeudellisesti sidottu kunnan sisäisissä suhteissa vaikuttaviin soveltamisohjeisiin arvioidessaan muutoksenhakuelimenä etuuspäätöstä. Ohjeilla ei siis ole vahvasti velvoittavan oikeuslähteen arvoa, mutta ohjeet voivat saada lainkäytössä oikeudellista painoarvoa juuri kunta-laisten välisen yhdenvertaisuuden kautta. Lisäksi muutoksenhakua ratkaistessaan lainkäyttöelin voi arvioida kunnan toimintaa kokonaisuudessaan, jolloin se voi ottaa kantaa myös soveltamisohjeisiin.²²¹

²²⁰ Tuori – Kotkas 2016 s. 169.

²²¹ Tuori – Kotkas 2016 s. 169–170.

4 PALVELUASUMINEN PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTTAJANA

4.1 Vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus

Vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus palveluasumiseen ei ulotu siihen, miten kunnan tulisi palveluasumista järjestää. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kunnalla on harkintavaltaa koskien palveluasumisen järjestämistapaa, - paikkaa ja - muotoa. Kunnan harkintavalta ei ole kuitenkaan vailla oikeudellisia rajoituksia, sillä tarjotun palveluasumisen tulee olla vaikeavammaisen tarpeiden kannalta riittävää niin, että se täyttää vammaispalvelulain 1 §:ssä asetetut tavoitteet. Harkinnalle oikeudellisia rajoituksia asettavat myös perusoikeussäännökset sekä sosiaalihuollon asiakaslain säännökset.²²²

Vaikeavammainen henkilö ei voi itse päättää kuntaa sitovalla tavalla, miten hänen palvelunsa järjestetään. Palveluasumisen järjestämistapaa valittaessa on huomiota kiinnitettävä palvelusuunnitelmassa kuvattuun palvelutarpeeseen sekä vammaisen henkilön omiin käsityksiin siitä, miten ja missä asuminen järjestetään. Päätös palveluasumisen järjestämisestä tulee perustua selvitettyyn vammaisen henkilön palvelutarpeeseen. Järjestämistapaa valittaessa huomiota annetaan vammaisen henkilön elämäntilanteelle, kuten perhesuhteille.²²³ Myös vaikeavammaisen todellinen elämäntilanne tulisi ottaa huomioon palveluasumisen järjestämistavasta päätettäessä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 23.3.2009 T 714) henkilö oli hakenut palveluasumisen järjestämistä omaan kotiinsa sopivan asunnon löydyttyä. Ennen tätä hän oli asunut yksityisessä palveluasumisyksikössä. Hakeamus oli kuitenkin hylätty ennenaikaisena, koska tuleva asumismuoto ei vielä ollut selvillä ja tämän vuoksi henkilön palveluntarvetta ei voitu selvittää ja arvioida. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi hallinto-oikeuden sekä viranhaltijan päätöksen ja katsoi, että henkilön olosuhteiden muutosten vuoksi hänen oikeutensa asua asumistukiyksikössä tuli lakkaamaan. Asia palautettiin sosiaalilautakunnan jaoston uudelleen järjestettäväksi. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus otti huomioon henkilön todellisen tilanteen eli sen, että henkilön muuton mahdollistamiseksi päätös palveluasumisesta henkilökohtaisen avustajan turvin oli välttämätöntä tehdä, sillä henkilön palvelutarve oli välitön.

²²² Kotiaho 2011 s. 46.

²²³ Vammaispalvelujen käsikirja. THL. <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/laki-ja-oikeuskaytanto/palveluasuminen/palveluasumisen-jarjestamistapa>

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun sekä toteuttamiseen. Vammais- palveluissa asiakaslain 8 §:n soveltaminen merkitsee sitä, että vammaiselle henkilölle annetaan mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa siihen, miten palvelut järjestetään ja toteutetaan niin, että ne parhaalla mahdollisella tavalla edistävät hänen itsemääräämisoikeutensa toteutumista ja lisäävät mahdollisuuksia toimia ja osallistua yhteiskunnassa yhdenvertaisena jäsenenä²²⁴. Asiakaslain 9 §:ssä säädetään itsemääräämisoikeudesta erityistilanteissa, jossa täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen tai ei pysty ymmärtämään ratkaisuvaihtoehtojen tai päätösten vaikutuksia. Tällaisissa tilanteissa on asiakaslain 9 §:n ensimmäisen momentin mukaan asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa. Tämän lain kohta turvaa vaikeavammaiselle henkilölle itsemääräämisoikeuden, eli sen, että hänen toiveensa otetaan huomioon muun muassa palveluasumisen järjestämistäpa valittaessa. Asiakkaan omalle mielipiteelle on siis lähtökohtaisesti annettava erityistä merkitystä, kun päätetään palveluasumisen järjestämistäpa ja mikäli asiakkaan mielipide sivutetaan päätöksenteossa, on se perusteltava päätöksessä²²⁵. Palveluasumisen järjestäminen voi kuitenkin olla joissain tilanteissa mahdotonta asiakkaan pyytämällä tavalla, kuten silloin, kun henkilön selviytyminen kotona sinne järjestetyin tukitoimin on ilmeisen mahdotonta.²²⁶

Myös sosiaalihuoltolaissa korostetaan asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeus palvelujen järjestämistä mietittäessä nousee esiin sosiaalihuoltolaissa erityisesti sosiaalihuollon toteuttamisessa. Sosiaalihuoltolain 30 §:n toisen momentin mukaan sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

²²⁴ Rätty 2010 s. 96.

²²⁵ Rätty 2010 s. 219.

²²⁶ Rätty 2010 s. 221.

Kunta ei koskaan voi hylätä palveluasumishakemusta palvelujen ja tukitoimien runsauden tai laajuuden perusteella. Palvelujen luonne ja määrä saattaa kuitenkin vaikuttaa siihen, miten ja missä kunta palveluasumisen järjestää.²²⁷ Perustuslaki takaa myös jokaiselle suomen kansalaiselle vapauden valita asuinpaikkansa sekä liikkua. Tällaista perusoikeutta ei voida rajoittaa kustannussyin. Kuitenkin, jos kunnalla on käytössään oma palvelutalo, voi se osoittaa henkilölle palveluasumipaikan sieltä, huolimatta siitä, missä palveluasuminen on ennen järjestetty.²²⁸ Myös siihen, millaisia maksuja palveluasumista järjestettäessä peritään, on kiinnitettävä huomiota. Vaikka vammaiselle henkilölle olisi annettavissa ensisijaisia palveluja ja tukitoimia maksullisina sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina, voi näiden palveluiden maksullisuus perustaa henkilölle oikeuden hakea palveluasumista siihen kuuluvine maksuttomine palveluineen.²²⁹

4.2 Alueellinen yhdenvertaisuus palveluasumisen järjestämisessä: maakuntauudistus, perusoikeuksien heikennyskielto sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta

Tutkielmassa on käyty läpi niitä normeja, joissa säädetään vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuudesta yhteiskunnassamme muiden ihmisten kanssa tasavertaisesti. Ihmisten välinen yhdenvertaisuus on tunnustettu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, jotka koskevat kaikkia ihmisiä vammaiset henkilöt mukaan lukien ja yhdenvertaisuus toimii kantavana periaatteena myös pelkästään vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämiseksi tehdyissä kansainvälisissä sopimuksissa²³⁰. Kansainväliseltä tasolta lähtevä yhdenvertaisuus ankkuroituu kansallisesti perustuslakiimme sekä sieltä vielä alemman asteiseen lainsäädäntöön²³¹. Kuten tutkielmassa on aiemmin mainittu, palveluasumista myöntävää viranomaista yhdenvertaisuus sitoo hallintolaissa olevan hallinnon oikeusperiaatteen sekä sosiaalihuoltolain sosiaalihuollon oikeusperiaatteen kautta, joiden mukaan viranhaltijan tulee hallintopäätöksiä tehdessään toimia yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti.

²²⁷ Rätty 2010 s. 220.

²²⁸ Rätty 2010 s. 221.

²²⁹ Rätty 2010 s. 222.

²³⁰ HE 284/2014 vp s. 3.

²³¹ Ojanen – Scheinin 2011 s. 227–228.

Kuten jo aiemmin on mainittu, turvataan kunnallisilla soveltamisohjeilla kuntalaisten keskinäinen yhdenvertaisuus palveluasumisen saamisessa²³². Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksista on tutkielman edetessä kuitenkin voinut havaita, että palveluasumisen myöntämiskriteerit eivät kunnissa ole täysin selkeät, jonka voidaan taas ajatella aikaansaavan myös alueellista eriarvoisuutta kuntalaisten välillä, kun palveluasumista myönnetään eri kunnissa eri tavoin. Koska epäselvyyttä tulkinnassa siitä, kuka on palveluasumiseen oikeutettu vaikeavammaisen henkilö, on nähtävissä kunnissa myös sisäisesti, ovat erot tulkinnoissa kuntien välillä täten myös luonnollisia. Tämä kuitenkin kasvattaa eriarvoisuutta eri kotikunnissa asuvien vaikeavammaisten henkilöiden välillä. Myös vammaislainsäädäntöä uudistettaessa esiin nousi vammaisten henkilöiden kokema alueellinen eri arvoisuus palvelujen saatavuudessa²³³. Uudistamistyön yhteydessä kävi ilmi, että vammaispalvelujen myöntämiskäytännöissä ja saatavuudessa on huomattavia kunkohtaisia eroja, vaikkakin subjektiivisten oikeuksien saatavuus toteutuu huomattavasti tasapuolisemmin kuin määrärahasidonnaisten etuuksien saatavuus.²³⁴

Tällä hetkellä Suomessa on käynnissä Sosiaali- ja terveydenhuollon maakuntauudistus (jäljempänä sote- ja maakuntauudistus), joka on yksi suurimpia hallinnon ja toimintatapojen uudistuksia, mitä Suomessa on koskaan tehty. Muutoksella on vaikutuksia kaikkien kansalaisten palveluihin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitukseen, ohjaukseen ja verotukseen. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen siirtyy kunnilta maakunnille 1.1.2019.²³⁵ Täten myös vammaispalvelujen myöntäminen siirtyisi kuntien viranomaisilta maakunnan tasolle.

Palvelujen myöntämisen alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta voidaan katsoa, että sote- ja maakuntauudistus voisi jopa lisätä vammaisten henkilöiden alueellista yhdenvertaisuutta, koska palveluasumispäätösten teko siirtyisi kuntia isommille alueille, jolloin maakuntien sisällä viranhaltijoiden ohjeistus olisi yhtäläinen ja ohjaisi yhtäläistä soveltamis- ja ratkaisulinjaa. Toisaalta monet sosiaalipalvelut hoidetaan jo nykyisin useamman kunnan yhdessä muodostamissa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymissä, jolloin yhtenäinen ratkaisulinja toteutuu ja takaa jo

²³² Tuori – Kotkas 2016 s. 168–169.

²³³ HE 166/2008 vp s. 12.

²³⁴ HE 166/2008 vp s. 12.

²³⁵ Sote- ja maakuntauudistus. STM, VM. <http://alueuudistus.fi/etusivu>

nykyisin parempaa yhdenvertaisuutta vaikeasti vammaisten henkilöiden välillä. Sote- ja maakuntauudistuksen toteutuessa uudet maakunnat olisivat tämän hetken suunnitelmien mukaan kuitenkin huomattavasti nykyisiä kuntayhtyminä toteutettuja palvelualueita suurempia, jolloin yhtenäistä ratkaisulinjaa sekä yhtenäisiä soveltamisohjeita noudatettaisiin entistä laajemmilla alueilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisiin uudistuksiin liittyy kuitenkin aina myös toinen puoli. Hallinnollisten uudistusten tavoitteena on usein säästöjen aikaansaaminen, jolloin vaarana on sosiaalipalvelujen heikentyminen, asiakkaan aseman heikentyminen tai yhdenvertaisuuden vaarantuminen. Sote- ja maakuntauudistuksen lisäksi valtiovarainministeriö julkisti helmikuussa 2016 hallituksen reformin ”Kuntien kustannusten karsiminen tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä” toimenpiteet, jonka osana toteutetaan muun muassa jo aiemminkin mainittu vammaislainsäädännön uudistaminen²³⁶. Sosiaali- ja terveysministeriön lähtökohdiana kuitenkin on se, että linjaukset kuntien kustannusten vähentämisestä pystytäisiin toteuttamaan siten, että ne eivät vaarantaisi ihmisten yhdenvertaisuutta saada sosiaali- ja terveystalouksia.²³⁷

Yhteiskunnan huonossa taloudellisessa tilanteessa ja säästöjä suunniteltaessa käydäänkin keskustelua siitä, kuinka paljon sosiaalisia etuuksia ja oikeuksia saa heikentää. Perusoikeuksien kohdalla keskusteluun nousee perusoikeuksien heikennyskielto. *Pauli Rautiainen* on artikkelissaan analysoinut perusoikeuden toteutumisessa jo saavutetun tason heikentämisen kieltoa eli perusoikeuden heikennyskieltoa. Perusoikeuden heikennyskieltoa on suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa luonnehdittu perusoikeuden toteuttamisvelvoitteen kääntöpuoleksi²³⁸. Heikennyskielto kieltää perusoikeuden toteutumisessa jo saavutetun tason heikentämisen.²³⁹

Rautiainen toteaa heikennyskieltoa koskevassa artikkelissaan, että perusoikeuden

²³⁶ Yhdenvertaisuus otetaan huomioon kuntien tehtäviä vähennettäessä. STM 17.2.2016. http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/yhdenvertaisuus-otetaan-huomioon-kuntien-tehtavia-vahennettaessa

²³⁷ Yhdenvertaisuus otetaan huomioon kuntien tehtäviä vähennettäessä. STM 17.2.2016. http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/yhdenvertaisuus-otetaan-huomioon-kuntien-tehtavia-vahennettaessa

²³⁸ Rautiainen 2013 s. 261.

²³⁹ Rautiainen 2013 s. 261.

heikennyskielto antaa suojaa vain tosiasiallisia heikennyksiä vastaan. Se ei siis estä sellaisten perusoikeuden toteuttamisvelvoitteeseen liittyvien järjestelyjen purkamista, joilla ei syystä tai toisesta ole enää merkittävää perusoikeuden toteutumista turvaavaa vaikutusta eikä heikennyskieltovaikutus myöskään estä edes joistakin vaikutuksiltaan merkittävistä perusoikeutta toteuttavista järjestelyistä luopumista, jos nuo järjestelyt korvataan samalla sellaisilla toisilla järjestelyillä, joiden vaikutuksesta perusoikeuden toteutumisen taso pysyy ennallaan tai kohenee.²⁴⁰ Ennen perusoikeuden rajoittamisesta puhumista on kuitenkin ratkaistava, onko kyse yli-päättään perusoikeussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta, eli onko perusoikeussäännöksellä merkitystä yksilön käyttäytymismahdollisuuksia rajoittavan tai yksilön oikeusasemaan muutoin puuttuvan sääntelyn kannalta²⁴¹.

Voitaneen päätellä, että sote- ja maakuntauudistus ei suoraan aiheuta tilannetta, jossa uudistusta voisi ainakaan toistaiseksi käsitellä perusoikeuden heikennyskiellon kautta. Maakuntauudistusta koskevasta 31.8.2016 lausuntokierrokselle lähteneestä hallituksen esitysluonnoksesta ilmenee, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on suunniteltu jo useamman vuoden ajan siksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus on vaarantunut väestön ikärakenteen heikentymisen ja kuntien eriytyvän kantokyvyn seurauksena²⁴². Maakuntauudistuksen tavoitteena on siis siirtää sosiaali- ja terveyspalvelut suuremmille järjestämisalueille ja tällä tavoin vahvistaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksen ”julkinen valta” viittaa muun muassa lainsäätäjään, hallintoviranomaisiin ja tuomioistuimiin²⁴³. Perusoikeussäännöksiin liittyy erilaisia oikeusvaikutuksia, joista käytännön oikeuselämässä yhdeksi tärkeimmistä nousee tulkintavaikutus, joka tarkoittaa perusoikeussäännöksen vaikutusta muiden oikeusnormien tulkintaan. Tulkintavaikutus merkitsee jo tutkielmas-
sa aiemminkin mainittua perusoikeusmyönteistä laintulkintaa, joka tarkoittaa, että tavallisia lakeja ja alemman asteisia säädöksiä on viranomaisissa ja tuomioistui-

²⁴⁰ Rautiainen 2013 s. 274.

²⁴¹ Viljanen 2011 s. 141.

²⁴² Sosiaali- ja terveysministeriön lakiluonnos s. 7.

<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3118184/HE+Yleisperustelut+31.8.2016.pdf/836325d8-6a5f-4446-94b7-166206335d14>

²⁴³ Ojanen – Scheinin 2011 s. 189.

missa tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla.²⁴⁴ Perustuslain 22 §:stä nähdään seuraavan perusoikeusmyönteisen laintulkinnan lisäksi nykyään myös ihmisoikeusystävällinen laintulkinta, jonka mukaan tulkintatilanteissa erilaisista perustelutavista olevista vaihtoehdoista olisi pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista, eli on ihmisoikeusystävällinen.²⁴⁵ Voidaan siis huomata, että palveluasumispäätöstä tekevää viranomaista sitovat vahvasti kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja päätöksiä ohjaa perusoikeusmyönteisyys.

Perusoikeusmyönteinen ja ihmisoikeusystävällinen laintulkinta saa alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta merkitystä esimerkiksi juuri tuomioistuinten ratkaisussa, joita kyseinen tulkinta sitoo. Tuomioistuinten ratkaisut ovat yksittäistapauksia, mutta niiden merkitys kunnan yhtenäisen soveltamiskäytännön kannalta on keskeinen²⁴⁶. Vaikka kyse on aina yksittäistapausratkaisuista, voivat tuomioistuinten kannanotot sisältää sellaisia palvelujen soveltamiseen liittyviä seikkoja, jotka tulee asianmukaisella tavalla ottaa huomioon viranomaisten vastaisessa tuomiossa. Laillisuusvalvojen ratkaisut varmistavat osaltaan eri kuntien välistä hallintokäytännön yhtenäisyyttä. Laillisuusvalvojan arvioidessa toimivaltaisena viranomaisena kunnan menettelyn tai ohjeistuksen lainvastaiseksi tai virheelliseksi, tulee kunnan viranomaistoiminnan luotettavuuden takaamiseksi muuttaa ohjeitaan ja ottaa laillisuusvalvojan arviot huomioon myös tulevassa toiminnassaan.²⁴⁷

²⁴⁴ Karapuu 2011 s. 85.

²⁴⁵ Ojanen – Scheinin 2011 s. 189.

²⁴⁶ Rätty 2010 s. 105.

²⁴⁷ Rätty 2010 s. 105.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimustehtävänä oli selvittää vaikeavammaisen henkilön palveluasumisen saamisedellytyksiä, eli sitä, milloin kunnan tulee myöntää palveluasuminen vaikeavammaiselle henkilölle. Tutkimustehtävänä oli selvittää myös, miten kunnan järjestämä palveluasuminen näyttäytyy vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana.

Yhdenvertaisuus nousi tutkielmassa keskeiseksi teemaksi, sillä vammaisilla henkilöillä on oikeus elää yhdenvertaista elämää vammattomien henkilöiden kanssa. Kuten tutkielmassa on tullut esiin, turvataan yhdenvertaisuus sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa että myös kansallisessa lainsäädännössämme. Ihmisoikeussopimukset koskevat myös vammaisia henkilöitä vammattomien ohella, mutta vammaisten henkilöiden oikeuksien heikon toteutumisen vuoksi on tehty myös useita vain vammaisia koskevia sopimuksia, joissa turvataan ihmisoikeuksien toteutuminen yhtäläisesti myös vammaisten henkilöiden osalta. Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus asumisessa toteutuu yhteiskunnassamme muun muassa juuri palveluasumisen kautta. Palveluasuminen toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta yhteiskunnassamme vammattomiin henkilöihin verrattuna, mutta sen lisäksi palveluasumisen myöntämisen tulisi yhä paremmin toteuttaa yhdenvertaisuutta myös vammaisten henkilöiden välillä.

Palveluasumisen saamiskriteerit on melko tarkasti määriteltä vammaispalvelulaisissa ja -asetuksessa, mutta kuten tutkimuksen kuluessa on voinut huomata, aiheuttavat palveluasumisen myöntämiskriteerit kunnissa siitäkin huolimatta tulkintaongelmia. Tulkinnallisia ongelmia liittyy vaikeavammaisuuden määrittelyyn vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen saamiseksi, eli esimerkiksi siihen, onko henkilö iäkäs vai vaikeavammaisen henkilö. Tulkintaongelmia aiheuttaa myös se, järjestetäänkö palveluita ensisijaisen lainsäädännön vai toissijaisen lainsäädännön mukaisina palveluina ja ovatko ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut riittäviä, sekä se, pystytäänkö vaikeavammaisen henkilön avuntarve turvaamaan avohuollon toimenpitein vai onko henkilö laitoshuollon tarpeessa.

Keskeisenä tulkintaohjeena mietittäessä sitä, onko henkilö iäkäs vai vaikeavammainen henkilö, voidaan pitää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan (KHO:2016:28) antamaa oikeusohjetta, jonka mukaan henkilö ei ole vammaispalvelulain tarkoittama palveluasumiseen oikeutettu vaikeavammainen, jos avuntarve päivittäisistä toimista suoriutumisesta johtuu vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa kuvatusista toimintakyvyn heikkenemisestä. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä ilmenee, että palveluasumispäätöstä tehtäessä merkitystä annetaan myös lääkärinlausunnoille sekä henkilön tosiasialliselle selviytymiselle palveluasumisessa. Pelkkien lääkärinlausuntojen pohjalta palveluasumisen tarvetta ei kuitenkaan voida ratkaista missään tilanteessa.

Vammaisen henkilön sijoittaminen laitoshoidon palveluasumisen sijaan ei ole mahdollista, mikäli vaikeavammainen henkilö selviytyy kotona sinne järjestetyin palveluin ja tukitoimin joka päiväisistä elämäntoiminnoista ja mikäli kyse ei ole kokonaan sairaanhoitoon liittyvistä palveluista. Kunnan kuitenkin päätyessä laitoshoidon palveluasumisen sijaan, tulee sen tarve perustella sosiaalisin ja lääketieteellisen perustein.

Palveluasumisen järjestämistapaa mietittäessä kunnalla on siis vammaispalvelulain nojalla oikeus päättää, miten se palvelun asiakkaalle järjestää. Palvelujen tulee kuitenkin vastata lain edellyttämällä tavalla laajuudeltaan ja sisällöltään riittäviä palvelu- ja tukitoimia henkilön palveluasumisen järjestämiseksi. Sosiaalihuoltoa järjestettäessä on myös ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan omat toiveet ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössään painoarvoa annetaan yhä enemmän asiakkaan omalle mielipiteelle. Voidaan kuitenkin pohtia vaarantaako vammaispalvelulain säännös, joka antaa kunnalle mahdollisuuden valita palvelun järjestämistavan, vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumista esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa asiakkaan tahto ja taloudellisesti edullisin vaihtoehto ovat ristiriidassa keskenään. Kuitenkin tällaisissa tilanteissa, vaikka tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan vaihtoehtoja olisi monia, on kunnan kuitenkin valittava se ratkaisuvaihtoehto, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoi-
keuksien toteutumista.

Viranomaisen palveluasumispäätöksentekoa helpottaa palvelutarpeen huolellinen selvittäminen sekä palvelusuunnitelman laatiminen, jolla kartoitetaan henkilön palvelutarve. Palvelusuunnitelma auttaa viranomaista vaikeavammaisuuden määrittelyssä. Myös kunnallisilla soveltamisohjeilla voidaan helpottaa viranomaisen palveluasumispäätöksentekoa. Soveltamisohjeet eivät kuitenkaan saa sivuuttaa tapauksittaista tarvearviointia, joka on keskeinen palveluasumispäätöstä tehtäessä. Soveltamisohjeilla voidaan niiden ohjeellisen vaikutuksen lisäksi myös katsoa olevan paikkansa yhtenäisen ratkaisulinjan tukijana sekä tätä kautta yhdenvertaisuuden lisääjänä.

Viranomaisen päätöstoiminnassa korostuvat myös tietyt sosiaalioikeuden oikeusperiaatteet sekä hallinnon oikeusperiaatteet. Erot saattavat joskus olla vähäisiä palveluasumiseen oikeutetun ja ei-oikeutetun henkilön välillä, jolloin erityisesti yhdenvertaisuusperiaate korostuu. Yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla asiakas voi luottaa siihen, että viranomaisella on riittävät tiedot hänen tilastaan ja palveluasumispäätös tehdään yhdenvertaisesti, jolloin kaikilla vaikeavammaisuuden kriteerit täyttävillä henkilöillä on yhtäläinen oikeus palveluasumiseen.

Hallinnon oikeusperiaatteista kunnan osalta korostuu myös luottamuksensuojaperiaate, jonka mukaan vaikeavammaisen tulee luottaa siihen, että hänen asiansa on käsitelty viranomaisen toimesta oikeellisesti ja virheettömästi. Luottamuksensuojanperiaate voidaan nähdä erityisen tärkeänä, vaikka palveluasumisessa kyseessä onkin vammaisen subjektiivinen oikeus ja hänellä on tietenkin mahdollisuus valittaa päätöksestä aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua se, että vaikeavammaisella ei välttämättä ole keinoja itse lähteä muutoksenhakuprosessiin, jolloin luottamus viranomaistoiminnan oikeellisuuteen jo palvelujen suunnitteluvaiheessa korostuu.

Oikeusperiaatteet ohjaavat viranomaisten hallinnollista toimintaa ja turvaavat näin sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia. Oikeusperiaatteiden huomioimisen ohella viranomaisen on myös aina tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla vammaispalvelulaissa olevia säännöksiä. Hallintoviranomaisen on valittava vammaispalvelulain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksien toteutumista. Tämä periaate nousee esiin

myös sosiaalioikeuden oikeusperiaatteissa hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden kautta.

Päätös palveluasumisen järjestämistavasta tulee siis tehdä ottaen huomioon asiakkaan oma mielipide asiasta. Kuitenkin, jos asiakkaan toimintakyky on alentunut niin, että hän ei ole kykenevä päätöksentekoon, on tahtoa selvitettävä yhdessä läilisen huoltajan kanssa. Tässäkin tapauksessa voidaan pohtia, milloin henkilö luokitellaan kykenemättömäksi päättämään omasta edustaan asumisesta ja miten päätös palveluasumisesta muodostetaan, mikäli huoltajan tahto ja asiakkaan tahto palvelun toteuttamistavasta ovat ristiriidassa keskenään. Palveluasumisen järjestämisessä oleellista on kuitenkin ottaa huomioon asiakkaan oma mielipide ensisijaisena.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausten perusteella voidaan siis huomata, että vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus palveluasumiseen ei toteudu aina siten, että se turvaisi vaikeavammaisen oikeutta yhdenvertaiseen asumiseen muiden suomessa asuvien kanssa. Vaikka palveluasumisen myöntämistä koskevien korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausten määrä ei olekaan kovin suuri, tulisi jokaiseen niistä suhtautua vakavasti, sillä palveluasumisen merkitys vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana on huomattava. Nykyisen lainsäädännön puitteissa pystytään melko hyvin arvioimaan se, kuka on vammaispalvelulain tarkoittama vaikeavammainen henkilö, joka on oikeutettu palveluasumiseen. Myös palveluasumisen järjestämistavan valinta onnistuu, mikäli kunta noudattaa palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelmasta annettuja säännöksiä yhteisymmärryksessä sosiaalihuollon asiakkaan kanssa. Kuitenkin, kuten tutkielmas-
sa on tullut esille, melko selkeästä sääntelystä huolimatta epäselviä tapauksia on edelleen ja nämä epäselvyydet voivat vaarantaa vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen ja saattaa esimerkiksi laitoshoidon alaiseksi henkilön, joka pärjäisi avohuollon toimenpitein.

Päätöksentekijän laintulkinta ja vammaispalvelulain tulkintakäytännön tunteminen saattavat vaikuttaa siihen, millä edellytyksillä vaikeavammaiselle myönnetään palveluita. Mikäli kunnassa päätöksentekevä taho tulkitsee vammaispalvelulakia suppeasti, voi tämä aiheuttaa palveluasumisen epäämisen vaikeavammaiselta, joka

siihen olisikin oikeutettu. Tärkeää olisi, että kunnassa oltaisiin perillä vaikeavammaisen todellisesta palveluntarpeesta. Vaikka yleistä ohjeistusta palveluasumisen myöntämiseen ei voikaan antaa, sillä palveluasumisen tarve on arvioitava aina tapauskohtaisesti, olisi tärkeää olla perillä vaikeavammaisuuden käsitteen määrittelystä. Lainvalmisteluaineistosta ilmenee, että palveluasuminen on tarkoitettu nimenomaan vaikeasti vammaisille henkilöille ja koska palveluasuminen on juuri vaikeasti vammaisten ihmisten omatoimisuutta ja yhdenvertaisuutta tukeva palvelu, ei kunnassa tulisi ilman tarkkaa selvitystä hylätä hakemuksia, joiden perusteella henkilö vaikuttaa jatkuvan laitoshoidon tarpeessa olevalta, vaan arvioida toteuttaako palveluasuminen henkilön kohdalla tehtäväänsä, eli parantaisiko palveluasuminen henkilön omatoimisuutta.

Vammaispalveluihin satsaaminen voidaan nähdä myös arvokysymyksenä. Hallituksen esityksestä laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista ilmenee, että palveluasumisen erityisen järjestämisvelvollisuuden ei katsottu aiheuttavan kohtuuttomia korvauksia vaikeavammaisten vähäisestä lukumäärästä johtuen ja siksi tällaisista erityisistä tukitoimista vammaisten yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamiseksi säädettiin lailla. Vaikka kustannukset olisivatkin vaikeavammaisten osalta korkeat, velvoittaa perustuslakimme turvaamaan kaikille ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan. Tämä koskee siis myös vammaisia, joilla ei vammansa vuoksi ole mahdollisuutta hankkia tätä turvaa itsenäisesti. Perusoikeusmyönteinen ja ihmisoikeusystävällinen laintulkinta tulisikin ottaa vahvasti huomioon myös yhteiskunnallisesti isoja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksia valmisteltaessa. Yhteiskunnallisten uudistusten tulisi olla sellaisia, että ne eivät lisäisi eriarvoisuutta jo valmiiksi heikompien ryhmien, kuten vaikeasti vammaisten välillä.

Jatkotutkimus kunnallisten soveltamisohjeiden todellisesta asemasta palveluasumisen ja vammaispalvelujen alueellisen yhdenvertaisuuden toteuttajana voisi olla mielenkiintoista. Olisi kiinnostavaa tutkia sitä, miten kuntien vammaispalvelujen sisäiset soveltamisohjeet poikkeavat alueellisesti toisistaan sekä sitä, vastaavatko kunnalliset soveltamisohjeet vammaispalvelulain ja -asetuksen palvelujen myöntämislle asettamia vaatimuksia ja tukevatko ne perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.